

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LOI D'EXPROPRIATION

POUR CAUSE D'INSALUBRITÉ

ET

RÈGLEMENTATION DE L'EXTENSION DES VILLES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le mercredi 18 décembre 1912, à 4 heures 1/2

PAR

A. ARTIGUE

Président M. LARNAUDE, professeur

Suffragants : { MM. BERTHÉLÉMY, professeur.
JÈZE, professeur-adjoint.

PARIS

M. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1912

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LOI D'EXPROPRIATION

POUR CAUSE D'INSALUBRITÉ

ET

RÈGLEMENTATION DE L'EXTENSION DES VILLES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le mercredi 18 décembre 1912, à 4 heures 1/2

PAR

A. ARTIGUE



Président M. LARNAUDE, professeur

*Suffragants : { MM. BERTHÉLÉMY, professeur.
JÈZE, professeur-adjoint.*

PARIS

M. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1912

A LA MÉMOIRE DE MON ONCLE

A LA MÉMOIRE DE MA MÈRE

LOI D'EXPROPRIATION

POUR CAUSE D'INSALUBRITÉ

ET

RÉGLEMENTATION DE L'EXTENSION DES VILLES

INTRODUCTION

Si pendant longtemps les questions d'hygiène sont restées au second plan dans les préoccupations des pouvoirs publics, il convient de reconnaître que les découvertes scientifiques du siècle dernier sur les maladies contagieuses, ont ému l'opinion publique.

Maintenant l'on s'étonne de voir dans quel état se trouvaient les maisons que l'on habitait, aussi bien celles du riche que de l'ouvrier, et le peu de souci que l'on avait des règles, même les plus élémentaires de l'hygiène. Avant les découvertes de Pasteur sur les maladies contagieuses, et qu'il a démontré comme étant « évitables », on ne voit nulle part le législateur se préoccuper de la salubrité. Il a fallu les nombreux efforts des savants, philanthropes, sociologues pour

que les municipalités et les pouvoirs publics veuillent y porter remède.

Ces remèdes s'imposent surtout dans les grandes villes.

C'est là que les questions d'hygiène et de salubrité ont besoin de triompher d'une manière rapide. En effet, l'avènement de la machine à vapeur, la facilité toujours croissante des communications, la création de la grande industrie, tous ces événements presque concomitants ont attiré dans les grands centres une population rurale, avide de gros salaires.

On entend de tous côtés se plaindre de l'émigration des paysans vers les villes, de la désertion des campagnes ; l'agriculture, prétend-t-on, manque de bras. Les chiffres viennent, hélas corroborer ces sujets de plaintes. Tous ces contingents ont amené un accroissement rapide des villes depuis une cinquantaine d'années, progression nécessaire qui n'est pas niable et qui n'est pas à la veille de s'arrêter. Il y avait en France en 1850, 3 villes de 100.000 habitants, en 1871 ce nombre était de 9 pour arriver aujourd'hui au chiffre de 15. C'est ainsi que de 1906 à 1911 la population des villes françaises de plus de 30.000 habitants a augmenté de 475.442 habitants, tandis que tout le reste du pays en a perdu 126.178.

Cette situation n'est pas particulière à la France : tous les autres pays, et dans des proportions peut-être plus grandes, la subissent.

Cette augmentation rapide de la population des villes a eu pour conséquence le surpeuplement de certains quartiers. Des familles nombreuses se sont entassées dans des maisons où l'air et la lumière n'arrivent qu'accidentellement. Ce sont ces ouvriers venant de la campagne, pour lesquels un air pur et de grands espaces conviendraient, qui sont obligés de se confiner dans leur taudis. M. Bertillon, partant de l'opinion qu'il y a surpeuplement lorsqu'il y a plus de deux personnes par pièce a établi que sur 80.000 maisons à Paris 32.000 environ sont classées comme insalubres.

On comprend par suite que cet encombrement ait une influence néfaste sur la santé de ses habitants. En étudiant la mortalité pour 1.000 habitants. M. Cheysson a établi « qu'elle était en rapport direct avec la proportion des locaux dont le loyer matriciel est inférieur à 250 francs ».

Des enquêtes nombreuses, ont de plus montré que les quartiers surpeuplés d'une ville sont ceux où la mortalité est la plus élevée. Si l'on compare la mortalité des quartiers riches et des quartiers pauvres on trouve, en prenant la tuberculose, que la moyenne sur 100.000 habitants est de :

104	à Plaisance.
83	au Père-Lachaise.
78	à Necker.
10,8	aux Champs-Élysées.

Ces derniers quartiers bénéficient de larges avenues ensoleillées, et d'appartements vastes et bien aérés et sont moins frappés que les quartiers populeux aux rues sinueuses et étroites.

Dans ces maisons encombrées où les règles d'hygiène et de salubrité ne sont pas observées, les maladies contagieuses telles que la tuberculose peuvent exercer leurs ravages. On cite une maison dans une rue étroite avec une cour de 8 mètres de superficie qui a vu mourir en dix ans 36 personnes de tuberculose, sur une population de 60 habitants. Dans une autre on a compté en dix ans, 30 décès par tuberculose sur 123 habitants ; et l'on pourrait donner des exemples nombreux dans ce genre. On voit que le surpeuplement est en corrélation directe avec la mortalité de ses habitants.

De plus, ces maisons contaminées, où la maladie est à l'état latent, sont un danger pour la santé publique ; les germes portent la contagion dans tous les quartiers. C'est, comme le disait le professeur Brouardel, « la maison insalubre qu'il faut visiter, l'assainir s'il est possible, la faire disparaître « si les causes d'insalubrité sont incompatibles avec « la vie des habitants, et veiller à ce qu'on ne cons- « truisse plus dans de telles conditions ».

Il n'est pas nécessaire d'insister sur les autres inconvénients du surpeuplement : la promiscuité qui en résulte, l'éducation des enfants recrutées « pour

l'armée du vice », la démoralisation sur l'ouvrier de ce taudis « pourvoyeur du cabaret ».

Un journal du 22 février 1912 nous « convie à une promenade peu folâtre, mais qu'il espère salubre ».

D'après les statistiques, dit l'auteur de l'article, il existe à Paris près de 30.000 ménages de 6 personnes, 5.000 de 10 et 1.800 de 11 à 15 membres ; 1.097 de la première catégorie, 142 de la seconde et 23 de la dernière vivent dans un logement composé d'une seule pièce ; la moyenne tuberculeuse, qui est pour l'ensemble de la France, 4,79, pour 1.000, atteint, dans certains ilots du quartier Saint-Merri le chiffre effrayant de 9, 84 pour 1.000, et la mortalité générale 42 pour 1.000 :

De 1906 à 1911, 1.410 familles nécessiteuses habitant des logements insalubres et pourvues au total de 6.280 enfants, ont vu mourir 3.429 d'entre eux, soit, à peu de chose près la moitié. Et sur les 3.391 qui ont résisté combien sont tuberculeux ou prédisposés.

Mais combien l'éloquence des chiffres est peu à côté de celle des faits, d'un simple coup d'œil jeté en passant dans ces intérieurs de misère, qui sont les foyers du peuple d'aujourd'hui.

Dans les quartiers les plus opposés de Saint-Merri à Grenelle, et de Plaisance à Saint-Gervais, l'auteur « a visité des cours, gravi des escaliers, visité des sou-

pent, des taudis, depuis le garni si bien nommé, surpeuplé à éclater de ménages et de marmaille, jusqu'à ces cités ouvrières, petites villes dans la grande où naissent, vivent et meurent des générations entières d'employés et de tâcherons ».

Pour corroborer ses dires, il nous renseigne sur certaines maisons et nous fait l'inventaire du lieu. C'est en plein Paris, en plein centre, à côté de l'Hôtel de Ville, dans la rue du même nom.

« L'entrée ? Au delà d'un porche bas, un boyau qui
« n'a certainement pas deux mètres de large. Il est
« impossible, de ne pas être, sur le seuil, suffoqué
« par les bouffées méphitiques, l'haleine putride que
« la cité souffle sur le trottoir.

« Au bout de ce visqueux couloir, une cour, puis
« une autre, puits ténébreux que de quatre côtés sur-
« montent sept étages ; comme écrasée et gavée de
« misère chaque bâtisse fait le ventre. Tout est noir
« et gluant : les fenêtres où pendent d'innommables
« loques ; les murs suintants. A la hauteur du qua-
« trième étage, marquant la place où le soleil s'arrête,
« un cerne de moisissure serpente comme une ligne
« de flottaison. 900 locataires — il y en a eu jusqu'à
« 1.500 — logent dans les deux corps de bâtiment.
« Les enfants jouent dans la cour. » Après avoir
constaté l'aspect extérieur et le tableau sombre que
nous venons d'entrevoir, pénétrons au hasard dans
quelques logements :

Un galetas au troisième ; une seule pièce, trop petite pour loger deux personnes ; une famille — le père, la mère, cinq enfants — y est installée. La chambre n'est éclairée que par la porte — toujours fermée à cause de la maladie du père. — Le mur auquel s'accroche le grabat du père, est enduit d'une sorte de glu nauséuse de crachats.

Au rez-de-chaussée, une cave habitée par des israélites : deux hommes, deux femmes, trois enfants. Pour tout mobilier, 3 lits, trois caisses d'emballage emplies de paille, où les orientaux couchent pêle-mêle, les hardes de rechange servent d'oreillers. Trois n'en possèdent point. « Nous avons de la chance, disent-ils. Nous avons des oncles et cousins qui logent en garni : nous, nous sommes dans nos meubles. »

Suivent de nombreux exemples de pauvreté, de saleté repoussante, de misère, d'honneur. Ce tableau nous montre le besoin pressant de remédier à cet état de choses.

Il convient donc de lutter, par tous les moyens, d'améliorer les maisons insalubres, de combattre les maladies contagieuses, d'abaisser le taux de mortalité qui doit compenser le taux de natalité de notre pays.

En effet, les résultats du recensement de 1911 parus au *Journal officiel* du 10 janvier 1912 appellent de graves réflexions. Il est banal de parler de la stagnation de la population française, cependant il faut insister sur le fait qui frappe quand on compare nos

dénombrements successifs avec ceux des autres pays. Partout ailleurs, la population augmente rapidement ; en France elle s'accroît à peine. Le recensement donnait pour l'année 1872 le chiffre de 36.102.921 habitants, celui de 1911 arrive à 39.601.509 habitants (1).

Si cette légère augmentation existe, elle provient de l'abaissement du chiffre de la mortalité et non de l'augmentation des naissances.

Il est visible que le surpeuplement est une cause importante de l'insalubrité des villes ; ce surpeuplement constaté dans la plupart des villes, qui s'étend à des quartiers d'une étendue considérable, a pour corollaire la construction de maisons à nombreux étages, et les foules selon l'expression pittoresque de M. Cheysson « ne pouvant s'y étaler en largeur, s'empilent en hauteur dans des logements superposés ».

Il est nécessaire de remédier à cet état de choses, par une organisation aussi parfaite que possible des services publics d'hygiène, notamment en ce qui concerne la police de la construction et de la voirie et le développement des moyens de transport.

1. *L'Economiste français*, janvier 1912, donne les différents dénombrements depuis 1872.

1872	donne	36.102.621	habitants	1896	donne	38.517.975	habitants
1876	—	36.905.788	—	1901	—	38.961.945	—
1881	—	37.672.048	—	1906	—	39.268.245	—
1886	—	38.248.903	—	1911	—	39.601.509	—
1891	—	38.343.192	—				

Il y a aussi une autre cause de l'insalubrité des villes, qui provient non plus de l'encombrement mais des conditions intrinsèques de l'habitation.

Il existe des quartiers entièrement malsains, composés de vieilles maisons humides, qui ont été construits sans aucun souci d'hygiène, où l'air et la lumière arrivent difficilement... En 1893 le Conseil supérieur des habitations à bon marché voulant se rendre un compte exact de l'état de l'habitation ouvrière en France avait prescrit une enquête : mais elle ne donna pas les résultats que l'on attendait devant l'inertie, l'incurie, et aussi la mauvaise foi des municipalités. On rapporte, qu'un maire d'une ville populeuse et industrielle refusa net de faire l'enquête prescrite, prétextant que la loi du 30 novembre 1894 sur les habitations à bon marché, ne concernait pas sa commune.

Cependant les résultats approximatifs montrèrent suffisamment l'étendue du mal, et certains rapports dénoncèrent une situation difficile à imaginer.

Voici, par exemple, ce que la Caisse d'Epargne de Chartres dit des logements de cette ville :

« Il suffit de parcourir certains quartiers de notre
« ville pour se rendre compte combien est vicieuse
« l'installation d'un trop grand nombre de maisons
« qui s'y trouvent agglomérées. Mais si cette impres-
« sion de sommaire passant est, à elle seule, de nature
« à provoquer des réflexions amères, bien autre est

« celle qu'on éprouve en pénétrant dans ces logements.

« Là c'est une bâtisse, vieille de trois siècles, avec
« couloir ruisselant d'humidité, escalier sans air ni
« lumière, aux marches inégales : à chaque palier,
« trois, quatre, cinq chambres avec plafond surbaissé,
« une fenêtre unique, privées de cheminée, chauffées par
« un poêle de fonte dégageant l'oxyde de carbone,
« dans lesquelles s'entassent, père, mère, filles, gar-
« çons et parfois un aïeul dans la promiscuité la
« plus abjecte et dans la malpropreté la plus repous-
« sante.

.

« Tel est l'état de choses, comportant la violation
« de toutes les règles de la morale autant que de
« l'hygiène, auquel nous vous convions de porter
« remède, en construisant avec nos fonds libres, sur
« des terrains à acquérir, une série de maisons nou-
« velles ».

Et M. Picot dans un rapport au Conseil supérieur
des habitations à bon marché parlant de la salubrité
des maisons ouvrières disait :

« Plusieurs commissions d'enquête ont été frappées
« de l'insalubrité, non seulement des logements, mais
« d'îlots et de quartiers entiers. Des agglomérations
« pourvues de latrines, les eaux ménagères et matiè-
« res de toutes sortes envoyées à découvert dans le
« ruisseau de la rue, quand elles ne gagnent pas,
pour s'y perdre, des terrains vagues, voisins des

« puits d'alimentation, une négligence absolue des
« particuliers et de l'administration ayant pour con-
« séquence de faire vivre de nombreuses familles à
« proximité de fosses ouvertes, les maladies pouvant
« se développer dans des conditions exceptionnelles,
« la dysentérie régnant à l'état permanent, les mem-
« bres des commissions, médecins la plupart, recu-
« lant épouvantés devant les foyers d'infection qu'ils
« connaissaient de longue date, mais qu'ils n'ont
« jamais osé dénoncer. »

Surpeuplement, maisons insalubres et le plus souvent l'un engendrant l'autre, tels sont les caractères de ce problème.

Malheureusement, si tout le monde est d'accord pour reconnaître la gravité de cet état de choses, si le but poursuivi par les hygiénistes dans les différents congrès est identique, les solutions, pour arriver au résultat désiré, sont nombreuses et même différentes.

Il y a unanimité pour arriver à la disparition des quartiers insalubres, pour assainir les maisons, pour lutter avantageusement contre les maladies contagieuses, pour mettre fin à ce surpeuplement qui est une cause de l'insalubrité des villes. Mais quels moyens employer pour décongestionner les grands centres, pour arriver à la reconstruction des maisons salubres, dans quelles limites le législateur viendra limiter les droits incontestés de la propriété privée ?

Laissera-t-on aux municipalités le droit d'intervention. Conférera-t-on aux maires des pouvoirs étendus et suivant quelles formes ; en un mot, dans quelles proportions entreront en ligne de compte et le droit de propriété et l'intérêt public et comment les concilier ?

La question est complexe, la tâche est lourde, les améliorations sont lentes. Quelles mesures légales ont été prises et de quels pouvoirs disposent les municipalités pour arriver à la disparition des logements surpeuplés et par suite insalubres ? Car il y a un lien étroit entre la construction des habitations à bon marché suivant les règles de l'hygiène, et la démolition des maisons insalubres. Ces dernières ne peuvent être supprimées sans qu'on ait pourvu à l'établissement des occupants actuels dans des logements sains et dont les prix ne dépassent pas sensiblement ceux qu'ils payaient antérieurement ; d'autre part il est certain que le moyen le plus efficace de faire désertir les taudis est de multiplier les maisons à bon marché. C'est ce rôle important qu'auront à jouer les municipalités en usant des moyens d'intervention que leur donne la loi du 12 avril 1906 relative aux habitations à bon marché, après les efforts de l'initiative privée.

Les institutions patronales, les sociétés philanthropiques et les coopératives malgré leurs bonnes intentions ne pouvaient avoir qu'une action restreinte ;

l'intervention de l'État était nécessaire pour une réforme de cette ampleur, et il faut reconnaître qu'il a essayé d'encourager ce mouvement de diverses façons et en revêtant diverses formes, soit par des immunités fiscales, par des facilités de crédit, par des prêts consentis par les communes et les départements, sous forme de souscriptions d'actions, voire même par l'apport et la cession de terrains, et la garantie d'un intérêt aux actionnaires et obligataires. Malgré tout il ne semble pas que les résultats obtenus soient brillants et beaucoup prétendent que l'initiative privée est incapable de mener cette tâche à bonne fin et que seule l'intervention directe des municipalités pour la construction des habitations à bon marché réalisera promptement cette transformation.

Partisans et adversaires trouvent des arguments en faveur de leurs thèses respectives. Tous les deux puisent dans la législation anglaise des raisons favorables.

Le texte d'une proposition de loi, tendant à autoriser les communes à faire appel aux avances de l'État, pour la construction des habitations à bon marché, vient d'être distribué à la Chambre au mois de février 1912. En vertu de cette loi les municipalités auront la possibilité de construire elles-mêmes et de louer ces maisons.

Sans nier les avantages de cette loi, tout en reconnaissant que l'intervention des municipalités pourra

amener une transformation rapide, cependant nous pensons que cet essor sera arrêté par les trop grosses dépenses que seules les grandes villes pourront supporter. Cette impossibilité provient de la loi elle-même qui régit l'expropriation.

Comment, en effet, exproprier un quartier entier avec la loi du 3 mai 1841. Le chiffre de l'indemnité à payer aux propriétaires est si élevé que les meilleures volontés ont dû s'incliner devant les demandes exagérées.

Sans doute la loi du 15 février 1902 confère au maire des pouvoirs étendus en matière d'hygiène, mais ils sont limités au cas d'assainissement d'immeubles, mais non au cas d'expropriation pour cause d'insalubrité.

L'expropriation est toujours soumise aux formalités de la loi de 1841, c'est-à-dire à la fixation par le jury de l'indemnité à allouer sur des bases telles que loyers, baux, ventes, etc.

On comprend dès lors la nécessité de modifier cette loi, ou mieux de voter une loi d'expropriation pour cause d'insalubrité. Avec la législation actuelle il n'est guère possible d'exproprier des quartiers entiers, de créer de larges avenues, des espaces libres, d'acheter des terrains à proximité des villes, et aussi de réglementer l'extension de celles-ci et d'empêcher la création de banlieues désordonnées et construites sans aucun plan d'ensemble.

Admettons que les municipalités soient convaincues de la transformation nécessaire de leurs villes, admettons qu'elles aient exproprié un quartier populaire centre et foyer des maladies contagieuses. Qu'advient-il ?

Ou bien elles construiront des maisons à bon marché, sur des terrains qu'elles auront payés horriblement cher, les loueront à des prix qui ne devront pas dépasser ceux que les ouvriers ont l'habitude de payer ; conséquence : l'exploitation de ces immeubles sera désastreuse pour les finances de la commune, aucune rémunération des capitaux n'est possible.

Ou bien, satisfaites d'avoir détruit un foyer d'infection, et peut-être aussi effrayées des prix de l'expropriation, elles les revendront à des propriétaires ou à des sociétés de construction qui s'empresseront d'y élever des maisons de rapport.

De toute façon, le but que l'on s'était proposé n'est pas atteint, et je dirai même aura pour conséquence d'accentuer le mal auquel on voulait remédier surtout dans le cas de revente des terrains aux sociétés de construction.

Car ce quartier ou ces quartiers expropriés étaient habités par des ouvriers, ils ne pourront pas songer à habiter ces maisons nouvellement construites, parce que le prix de ces loyers est trop élevé pour eux ; ils n'auront donc qu'une possibilité, celle de chercher des logements dans leurs prix, par suite dans des

quartiers qui sont déjà encombrés. D'un côté, on aura détruit un foyer d'infection, ailleurs on en aura créé ou accentué un autre.

La question ainsi posée, nous nous proposons de rechercher dans une première partie les efforts faits par le législateur pour solutionner la question de l'insalubrité des villes, les moyens dont disposent les municipalités pour arriver à ce but.

S'il ne convient pas, devant l'insuffisance des lois existantes, de voter une loi d'expropriation pour cause d'insalubrité, de façon à ce que le propriétaire exproprié ne puisse avoir un bénéfice résultant de l'insalubrité de sa maison, mais qu'il soit déduit de l'indemnité à lui allouer pour la valeur de son immeuble le montant des dépenses qu'il faudrait faire pour le mettre en règle avec la loi sanitaire.

De cette façon le propriétaire aura tout intérêt à posséder une maison salubre, puisqu'il saura qu'il n'aura plus de « prime à l'insalubrité ».

Dans une deuxième partie nous rechercherons s'il n'y a pas à l'étranger des lois pour combattre l'insalubrité et notamment en Angleterre dont nous étudierons la loi fondamentale du 18 août 1890 dénommée *Houssing of the Working classes act* étude qui nous permettra de comprendre le succès et le développement des habitations à bon marché par les municipalités anglaises.

Dans une troisième partie nous envisagerons les di-

vers projets déposés à la Chambre par M. Delory et M. Siegfried, et le projet de la Commission.

Pour terminer nous nous occuperons de la question des espaces libres, et de la nécessité de réglementer l'extension des villes.

PREMIÈRE PARTIE

Toutes les expropriations son soumises aux formalités prescrites par la loi du 3 mai 1841. Toutes les lois précédentes ayant trait à l'expropriation étaient critiquées : on leur reprochait de ne pas défendre les intérêts des particuliers contre les exigences de l'Administration. En effet, depuis la déclaration d'utilité publique jusqu'à la fixation de l'indemnité, dont le paiement n'était pas toujours préalable à la prise de possession, tout dépendait d'elle. C'est pourquoi la loi de 1833, modifiée par la loi du 3 mai 1841, a apporté des changements soit dans les formalités à accomplir, soit dans la fixation de l'indemnité qui, donnée tout d'abord au Conseil de préfecture, puis à l'autorité judiciaire, est passée aux mains d'un jury spécial. Les promoteurs de la loi espéraient de cette façon concilier l'intérêt général et l'intérêt particulier et donner à celui-ci de plus fortes garanties. En effet le ministre des Travaux Publics de cette époque disait : « C'est à une assemblée d'experts que nous nous proposons d'en référer :

« gens notables propriétaires indépendants qui n'ont
« pas d'état à conserver, de clientèle à ménager ;
« qui ne sont placés, ni sous l'influence de la crainte,
« ni sous celle de l'espérance qui, comme proprié-
« taires, peuvent avoir intérêt à mettre un haut
« prix à la propriété ; mais qui, au même titre, dési-
« reront vivement, sans doute, la prompte exécution
« des travaux, que peut-être, ils auront eux-mêmes
« provoqués et dont ils sont appelés à recueillir les
« avantages que leur situation leur permet d'ap-
« précier (1). »

Cependant l'institution n'a pas donné les espérances escomptées. Les tendances et l'esprit de la loi ont été vite, dénaturés. Tout d'abord on lui a reproché le chiffre des indemnités par trop élevé, atteignant jusqu'au double de la valeur des biens à exproprier. Il y a plus, c'est la tendance nouvelle du jury de s'opposer à des travaux d'utilité publique rendant impossible l'exécution d'une œuvre utile et cela en allouant des indemnités sans rapport avec la valeur des terrains.

Comment arriver à l'assainissement des villes, devant les prétentions et les coalitions des propriétaires, et avec la complicité du jury lui-même qui accepte et sanctionne leurs désirs ?

Toute latitude est laissée au jury, pour la fixation

1, *Moniteur* 13 déc. 1832.

de l'indemnité, aucune règle ne lui est imposée, et il est libre de rechercher tous les éléments nécessaires pour arriver à la fixation d'une « juste indemnité ». Cependant une disposition qui n'est pas reproduite par la loi de 1841, pour les raisons que nous venons de mentionner, était édictée par l'article 16 de la loi du 8 mars 1810. L'appréciation devait avoir égard « aux baux actuels, aux contrats de vente passés « antérieurement et néanmoins aux époques les plus « récentes, soit des mêmes fonds, soit des fonds voisins et de même qualité, aux matrices des rôles et « de tous les autres documents qu'il pourrait réunir ».

Le Jury, avec la nouvelle loi, s'inspire de ces éléments mis à sa disposition et si au cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, cette appréciation est sujette à des critiques, que dire lorsqu'elle est faite pour cause d'insalubrité. En effet, pour les maisons à exproprier le revenu entre en ligne de compte pour la fixation de l'indemnité. Elle sera d'autant plus élevée que le nombre de ceux qui l'occupent sera plus grand : ce sera le degré d'encombrement qui fixera la valeur de l'immeuble, et le propriétaire s'enrichira ainsi de l'insalubrité de sa maison. Dans ces conditions, il a tout intérêt à entasser dans ses immeubles une population nombreuse, puisque de cette façon il touche une « prime » puisqu'il sait que l'expropriation s'impose. Comme disait M. Bourcart au Congrès de Nancy en 1906 « il y a là un abus de

« droit, lorsqu'un propriétaire, par raison d'économie
« ou par calcul intéressé, voire même par insouciance,
« viole les règles élémentaires d'hygiène au point de
• « rendre son immeuble inhabitable et contraint l'auto-
« rité à exiger l'expropriation ». Et plus loin il admet
que l'expropriation comporte une juste indemnité
« mais n'aboutisse pas à un enrichissement scanda-
« leux. L'inconvénient de cette majoration prend un
« caractère plus aigu et plus particulièrement révol-
« tant dans les cas où elle est obtenue au détriment
de la santé publique ».

Avec la loi du 3 mai 1841 les propriétaires ont encore d'autres avantages. L'article 50 leur donne, dans certains cas, le droit de requérir l'expropriation totale lorsque « les bâtiments dont il est nécessaire d'acquérir une portion pour cause d'utilité publique sont nécessaires... ou lorsque toute parcelle de terrain, qui par suite du morcellement se trouvera réduite au quart de la contenance totale, si toutefois le propriétaire ne possède aucun terrain immédiatement contigu et si la parcelle ainsi réduite est inférieure à dix ares ».

Il arrive aussi que les terrains ne reçoivent pas la destination pour laquelle leur expropriation avait été prononcée. En ce cas, l'article 60 leur accorde un droit de préemption sur l'immeuble ; il accorde un droit de préférence aux anciens propriétaires qui doivent rester en possession de ces terrains. On pré-

tend que l'Etat n'est pas devenu propriétaire comme un simple particulier: il y a eu vente sous condition: ne se réalisant pas les propriétaires expropriés ont le droit de rentrer en possession de ce qu'ils ont cédé. Il semblerait pourtant que l'Etat ou la commune devraient avoir toute latitude pour revendre les terrains non employés à quiconque lui ferait la meilleure offre. Ils ont acheté à des conditions très onéreuses, et si les terrains ont acquis une plus-value entre leurs mains, ils ne peuvent les revendre à un prix supérieur au prix d'achat.

Mais au cas d'expropriation pour cause d'insalubrité en est-il de même? Ce droit de préemption avec tous les avantages, peut-il jouir? Il semble bien que non. Car il y entre l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'expropriation pour cause d'insalubrité d'importantes différences.

Dans ce dernier cas l'expropriant n'a pas besoin des terrains ou des immeubles pour un usage déterminé. Il ne veut pas tracer une voie nouvelle ou construire un édifice servant à un service public: il se met au contraire à la place du propriétaire, parce que ce dernier par incurie, mauvaise volonté n'a pas réalisé des améliorations dans sa maison et parce qu'elle se trouve être un danger non seulement pour ceux qui l'occupent mais encore pour la santé publique: parce que étant devenue un foyer d'infection il faut la faire disparaître. Le remède à cet état de choses

est conçu, déterminé. « Ce droit d'expropriation
« comme le dit M. Juillerat (1) n'étant pas autre chose
« que la consécration du droit que la loi reconnaît à
« la commune, d'agir au lieu et place du propriétaire...
« la commune n'intervenant que pour se substituer
« à un propriétaire récalcitrant ou impuissant et dans
« l'intérêt supérieur de la santé publique. C'est en
« somme une opération de défense de la société qui
« a, vis-à-vis du propriétaire qui ne veut pas se sou-
« mettre aux exigences de la loi, un-véritable carac-
« tère pénal. La commune achète une maison non pas
« parce qu'elle en a besoin, mais parce qu'il faut faire
« disparaître un foyer d'infection et de contagion et
« que le propriétaire est incapable, volontairement ou
« non, de le faire. Dans l'expropriation pour cause
« d'insalubrité l'objet de l'expropriation est immua-
« ble. »

Peut-on dans ces cas, faire jouer l'article 60 et permettre au propriétaire de retirer tous les avantages avec la possibilité par lui de faire construire une nouvelle maison insalubre ? Evidemment non.

Et cependant la loi du 3 mai 1844 qui n'exproprie en principe que pour tracer, redresser ou élargir des routes ou pour construire des immeubles devant être utilisés pour des services publics, ne peut empêcher de construire en bordure de ces nouvelles voies, des

1. Juillerat. Congrès de Marseille. 1910. — Rapport.

maisons où les conditions d'hygiène seront déplorable.

C'est pourquoi certaines villes voulant à tout prix arriver à l'assainissement de leurs quartiers ont dû s'imposer d'énormes sacrifices. Non seulement cette loi ne donne aucun moyen d'amélioration, mais encore devient un obstacle pour les communes voulant s'inspirer des lois sanitaires.

Avec la loi du 13 avril 1850 on a la sensation que des efforts ont été faits pour arriver à des améliorations. Son auteur nous éclaire sur le but qu'il poursuit : « C'est une loi nécessaire, indispensable, une loi qui ne viole aucun principe ; qui s'appuie sur les autorités les plus respectables, qui, loin de jeter le trouble dans les villes, comme on pourrait le supposer, fournira aux administrations dévouées les moyens non pas de faire disparaître complètement, mais d'adoucir, d'atténuer le mal qui aujourd'hui énerve, démoralise nos populations (1). » Cette loi innove, parce que la première elle consacre le droit de l'Etat de s'immiscer dans les affaires des particuliers. Une loi antérieure du 16-24 août 1790 donnait bien aux municipalités le droit de prescrire des mesures d'assainissement mais lorsque ces mesures étaient en quelque sorte « extérieures ». Le droit de propriété « inviolable et sacré » ne supportait aucune atteinte

1. Discours de M. de Melun, Jourdan. *Lég. insalubres*.

et les lois existantes ne pouvaient admettre que l'Etat puisse intervenir directement lorsqu'il se trouvait en présence de questions d'ordre privé.

Or la loi du 13 avril 1850 sur l'assainissement des logements insalubres va poser certaines limites à ce droit et lui imposer des restrictions dans l'intérêt général. Cependant le législateur ne l'a limité qu'avec de grandes précautions et une grande prudence, mais a posé le principe de l'intervention des pouvoirs publics dans certains cas, et spécialement lorsque certains actes sont de nature à porter atteinte à la santé des habitants. Si notamment le propriétaire d'un immeuble veut en tirer parti, s'il veut, par exemple louer son immeuble insalubre, alors la loi intervient pour interdire l'habitation : elle apporte des modifications, elle vient régler les conditions de jouissance. Mais la loi respectueuse malgré tout du droit de propriété ne croit pas devoir appliquer ces mêmes mesures restrictives lorsque la maison est occupée par le propriétaire lui-même. Elle protège les tiers, les locataires, non le propriétaire ; elle ne se reconnaît aucun droit sur lui, il a toute liberté de se nuire ; en un mot elle lui laisse le droit au suicide. Pourtant en se nuisant à lui-même le propriétaire nuit à autrui. Car il peut avoir une famille ou du moins des voisins, et si sa maison est malsaine, si elle est un centre d'infection, il s'étendra aux maisons voisines et à la ville entière ; car en matière de

salubrité, ce qui peut nuire à un individu peut nuire à tout le monde ; et de plus le caractère de toute loi sanitaire est de protéger l'individu contre son insouciance, son ignorance, son manque de bon sens.

La loi de 1850 ne prescrit donc des mesures que lorsqu'il s'agit de maisons occupées par d'autres que le propriétaire. On peut lui adresser d'autres critiques, et principalement son caractère facultatif ; en effet « elle permet » aux municipalités de créer des commissions d'inspection pour les logements insalubres.

Au contraire son véritable mérite consiste dans son article 13 : « Lorsque l'insalubrité est le résultat de causes extérieures et permanentes, ou lorsque ces causes ne peuvent être détruites que par des travaux d'ensemble, la commune pourra acquérir... la totalité des propriétés comprises dans le périmètre des travaux.

« Les portions de ces propriétés, qui après l'assainissement, resteraient en dehors des alignements arrêtés pour les nouvelles constructions, pourront être vendues aux enchères publiques, sans que, dans ce cas, les anciens propriétaires ou leurs ayants-droit puissent demander l'application des articles 60 et 61 de la loi du 3 mai 1841. »

En effet si des habitations sont insalubres par suite du voisinage de marais par exemple, que l'on ait besoin du terrain occupé par les maisons pour des-

sécher ces marais, en un mot pour assainir le quartier, la commune procède à l'expropriation. On peut par conséquent faire des améliorations d'ensemble et se débarrasser des immeubles insalubres. La commune peut, en outre, revendre les terrains qui n'auront pas été utilisés lorsque les travaux d'assainissement sont terminés.

Mais si la loi du 3 mai 1841 est applicable pour les formalités relatives à l'expropriation, la loi de 1850 stipule que les articles 60 et 61 de la loi de 1841 ne seront pas applicables, c'est-à-dire que les propriétaires ne pourront bénéficier de leur droit de préemption ; qu'ils n'auront plus aucun privilège sur les terrains expropriés pour cause d'insalubrité. Le prix de revente pourra dépasser celui pour lequel les terrains ont été expropriés. Les anciens propriétaires viennent donc au même rang que les autres acquéreurs.

Il y a ici une défiance contre les propriétaires. La loi n'a pas voulu que ceux-ci aient tous les avantages de l'expropriation. Ils ont en effet laissé leurs immeubles dépérir par manque de réparations ; ils en ont fait des maisons insalubres que la municipalité a été obligée d'exproprier et de détruire. Le législateur craint que ces mesures soient inefficaces s'il accordait aux propriétaires seuls le droit de racheter les parcelles non utilisées. Il craignait que le propriétaire cherchant à tirer le meilleur parti pos-

sible de ces parcelles restées libres, n'y construise des logements insalubres.

Il y a aussi un décret du 26 mars 1852 mais qui ne visait que Paris ; cependant il fut étendu à toutes les villes qui en feraient la demande et ayant une population assez importante. Ce décret venait en quelque sorte compléter la loi de 1850 en ce qui concerne les terrains non utilisés et dont l'étendue ne permettait pas de construire des maisons salubres. En effet d'après ce décret « l'Administration a la faculté de comprendre la totalité des immeubles atteints, lorsqu'elle juge que les parties restantes ne sont pas d'une étendue suffisante ou d'une forme qui permettent d'y élever des constructions salubres ».

De plus, par suite de l'ouverture de nouvelles voies, chaque propriétaire doit demander l'alignement et déposer un plan de la construction projetée et « adhérer aux prescriptions qui lui seront faites dans l'intérêt de la sûreté et de la salubrité publique ». Cependant, l'expropriation ne visait pas seulement les immeubles nécessaires au redressement ou à l'élargissement de la rue, mais encore les portions de terrains « non susceptibles de recevoir des constructions salubres » et situées en dehors de l'alignement et la vente à l'amiable était effectuée aux propriétés contiguës, sinon ces dernières étaient à leur tour expropriées.

Ce que l'on peut reprocher à ce décret, c'est qu'il

était limité aux villes d'une certaine importance et qui en feraient la demande. De plus les prescriptions dans ces quelques villes ne furent pas suivies, et les réglemens restèrent lettre morte.

Il faut arriver en 1902 pour trouver une nouvelle loi relative à l'expropriation et à l'hygiène. Mais si pendant ce temps, seules les villes très riches sont arrivées à la disparition de leurs quartiers insalubres, et cela en s'imposant de nombreux sacrifices, et si les autres moins fortunées ont dû laisser empirer le mal, il faut reconnaître que pendant cette même période les idées ont évolué. Les Congrès d'hygiène se sont multipliés, les philanthropes, les sociologues ont mené une campagne très vive en faveur de l'assainissement et de la salubrité de l'habitation ; l'opinion publique à son tour s'est émue. Elle a compris la valeur des prescriptions de l'hygiène ; elle s'est rendu compte des progrès qui restent à accomplir ; et de la nécessité d'une loi plus adéquate à ces nouveaux besoins. Et alors s'est posée la question de savoir si la collectivité est en droit d'intervenir, si elle doit limiter la liberté individuelle en vue de préserver la santé publique. Elle a reconnu qu'il était nécessaire de faire appel à la loi. En effet, tant que la salubrité ne paraissait servir qu'un intérêt personnel, on a laissé aux citoyens abuser de libertés qui ne paraissaient nuire qu'à eux-mêmes. On leur reconnaissait le droit au suicide. Mais lorsque les décou-

vertes scientifiques ont montré les liens étroits qui unissaient tous les membres de la collectivité, lorsqu'on a démontré que les maladies, telles que la tuberculose étaient désastreuses et contagieuses, dès lors des devoirs nouveaux ont apparu : dès ce jour on n'a plus accordé à personne le droit de posséder une maison insalubre.

Ce sont donc des considérations tirées de l'expérience et l'application de règles nouvelles concernant l'hygiène, que découle la loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique. En effet, la caractéristique de cette loi est de rendre efficaces les mesures de défense contre les maladies contagieuses.

D'après la loi de 1850, avons-nous vu, tout était facultatif. Elle permettait bien au maire d'obliger les habitants de la commune à faire cesser l'insalubrité de leurs habitations et à prendre des mesures contre la propagation des maladies contagieuses, mais elle ne lui permettait pas de les contraindre à accomplir des travaux et à prendre des mesures déterminées à l'exclusion de toute autre.

La loi de 1902 modifie cette situation, puisqu'elle oblige les maires à faire un règlement sanitaire ; règlement qui est imposé par le préfet s'il n'a pas été fait dans les délais voulus.

Cette loi prescrit encore des mesures de désinfection, « pour déterminer des précautions à prendre

pour prévenir ou faire cesser les épidémies ». De plus lorsque durant une période de trois années, le chiffre de mortalité dépasse le taux normal qui est de 21 ‰, le maire doit en faire la déclaration ; une enquête est faite par le maire et la commission sanitaire qui jugent si des travaux d'ensemble sont nécessaires.

C'est donc le maire, et non plus le conseil municipal comme sous la loi de 1850 qui prescrit les mesures de préservation, ou à son défaut le préfet.

De plus la commission des logements insalubres, nommée par le conseil municipal, n'est plus une commission locale, mais une commission sanitaire nommée par le préfet.

Lorsque les avis du maire et de la commission sanitaire sont en désaccord, c'est au conseil départemental d'hygiène qu'est soumis le litige. On voit que les pouvoirs du maire ont été augmentés et c'est en somme lui qui est le point de départ de la procédure par son rapport constatant l'insalubrité et indiquant les moyens d'y remédier.

Mais la partie la plus intéressante de la loi du 15 février 1902 est dans son chapitre II, intitulé des « Mesures sanitaires relatives aux immeubles ».

L'article 11 interdit « dans les agglomérations de 20.000 habitants et au-dessus, la construction de toute habitation sans un permis du maire, constatant que, dans le projet qui lui a été soumis, les condi-

tions de salubrité prescrites par le règlement sanitaire, prévu à l'article 1^{er} sont observés ».

Cet article est la reproduction du décret de 1852 relatif aux rues de Paris et étendu à toute autre ville qui en ferait la demande. Il semble que le permis de construire ne peut être imposé aux particuliers que dans les villes où la population agglomérée est au moins de 20.000 habitants.

L'article 12 est capital car « lorsqu'un immeuble bâti ou non, attenant ou non à la voie publique, est dangereux pour la santé des voisins ou des occupants, le maire ou a son défaut le préfet, invite la commission sanitaire prévue par l'article 20 de la présente loi, à donner son avis :

1° Sur l'utilité et la nature des travaux ;

2° Sur l'interdiction d'habitation de tout ou partie de l'immeuble jusqu'à ce que les conditions de l'insalubrité aient disparu ». C'est l'article le plus important de la loi au point de vue de l'assainissement de l'habitation. En fait il remplace la loi du 13 avril 1850 sur les logements insalubres en l'améliorant car l'intervention du maire est beaucoup plus rapide et efficace. En effet la loi de 1850 n'avait une action que lorsque l'immeuble était habité par d'autres que le propriétaire, l'usufruitier et l'usager, mais n'avait aucun droit lorsque c'était le propriétaire lui-même et sa famille qui l'habitaient, même lorsqu'elle était reconnue comme insalubre.

La loi de 1902 s'applique « à tout immeuble bâti ou non, attenant ou non à la voie publique » et il n'y a plus de distinction à faire entre l'immeuble loué ou non, il suffit qu'il soit simplement dangereux pour la santé des voisins, pour que le maire ait droit d'intervention. Cet article vise les immeubles quels qu'ils soient, quelles que soient les causes d'insalubrité, qu'elles soient inhérentes ou étrangères à l'immeuble et sans égard à la qualité de personnes qui l'occupent. « Il s'agit donc ici d'un texte aussi étendu que possible comprenant dans la généralité de ces termes tous les immeubles bâtis ou non, à quelques usages qu'ils servent, tels que les maisons d'habitation ou de commerce, écuries, remises, étables, granges, tous les immeubles non bâtis, clos ou non clos tels que cours, courelles, voies privées de toute nature, basses-cours, dépôts d'ordure, puits, dépotoirs (1) ».

C'est le maire et à son défaut le préfet qui prescrit les mesures de préservation : il faut ajouter que la procédure est contradictoire, les intéressés assistent à la visite et à la constatation des lieux par la Commission. Ils ont recours devant le Conseil de préfecture et appel devant le Conseil d'État.

Mais si l'arrêté est maintenu, si aucun recours n'est formé, ou s'il est rejeté, et si les propriétaires n'exécutent pas les travaux qui leurs sont imposés et dans

1. Le Noir de Tourteauville. *De la protection de la santé publique.*

les délais prescrits, le maire peut faire exécuter les travaux d'office et aux frais des intéressés.

Lorsque l'arrêté contient l'interdiction absolue d'habiter l'immeuble et s'il n'y a pas été fait droit le tribunal correctionnel inflige une amende aux intéressés et donne au maire l'autorisation d'expulser les habitants de l'immeuble.

Quant aux dépenses occasionnées par les travaux à faire à l'immeuble, un privilège sur l'immeuble est garanti au maire pour le recouvrement des frais.

Enfin dans son article 18, la loi de 1902 reproduit en entier les dispositions de l'article 13 de la loi de 1850 : « Lorsque les causes d'insalubrité ne peuvent être détruites que par des travaux d'ensemble la commune peut acquérir suivant les formes et formalités prescrites par la loi de 1841 », mais toujours, dans un esprit de défiance vis-à-vis des propriétaires expropriés, ils n'ont aucun privilège sur les parties des terrains non utilisées ; ils viennent en concurrence avec les autres acheteurs et sur le même rang.

On se rend compte en étudiant la loi de 1902 des améliorations notables réalisées, et des efforts faits par le législateur pour permettre d'arriver à l'assainissement des habitations. Les maires ont des pouvoirs très augmentés en matière sanitaire et il semblerait que l'application stricte de la loi devrait donner d'excellents résultats. Dans la pratique il n'en est pas ainsi. Tout d'abord le maire prendra-t-il toujours sur

sa responsabilité de déclarer que telle maison est insalubre? Évidemment il a toute possibilité pour le faire. Il a le règlement sanitaire pour le guider. Mais la question est autre. Il s'agit de savoir si le maire qui est l'élu de ses concitoyens, voudra perdre sa popularité en faisant exécuter les règlements sanitaires? Nous croyons qu'à sa place, serait plus apte, plus indépendante, une commission sanitaire qui déterminerait les cas d'insalubrité et qui n'aurait en vue non plus les intérêts de clocher, mais les intérêts généraux du pays.

Il y a encore d'autres réserves à faire au sujet de la loi de 1902. Elles ont trait à la partie de la loi concernant non l'amélioration des immeubles, mais celle où il est nécessaire de démolir les immeubles, et de faire exproprier.

Le maire a des pouvoirs très étendus en ce qui concerne l'assainissement des maisons insalubres. Il peut prescrire des travaux sanitaires, et arriver même jusqu'à l'interdiction d'habitation, au cas d'inexécution, faire exécuter d'office les travaux et expulser les habitants, et ensuite avoir un privilège sur les revenus de l'immeuble. Mais lorsque les mesures consistent dans la démolition des bâtiments eux-mêmes? La loi de 1902 peut mettre les propriétaires en demeure de les faire évacuer ou les démolir. C'est un peu rigoureux, et cela équivaut à une dépossession, sans indemnité préalable : de plus la dépense

dépasserait la valeur de l'immeuble restant debout.

D'autre part si l'on recourt à l'expropriation d'un immeuble l'article 18 impose de se conformer aux formalités et aux formes prescrites par la loi d'expropriation de 1841. Nous retombons ici dans les mêmes impossibilités et devant les inconvénients que nous avons montrés précédemment, à propos des lois de 1841-1850 et le décret de 1852. Tant que le jury aura la possibilité de tenir compte du revenu d'un immeuble, pour la détermination du chiffre à payer à l'exproprié, sans tenir compte d'autres considérations, telles que mauvais état, encombrement, tant que ce chiffre sera exagéré, tant que les propriétaires auront la possibilité d'imposer leur desiderata aux municipalités aucune application des lois existantes, aucune amélioration n'est possible.

Les immeubles seront payés 2, 3, 4 fois leur valeur d'autant-plus chers qu'ils sont insalubres.

De plus la loi de 1902 se réduit au cas où l'insalubrité est le résultat « de causes extérieures » ou qu'elle « ne peut être détruite que par des travaux d'ensemble ». On veut détruire l'îlot insalubre. Cependant dans la plupart des cas, toutes les maisons d'un îlot ne sont pas insalubres au même degré ; pour les unes la démolition peut s'imposer, pour d'autres des réparations, des améliorations seront suffisantes, enfin certaines pourront être salubres. Il semble que pour ces dernières, leur destruction a un caractère excessif.

Ne serait-il pas préférable d'exproprier une ou plusieurs maisons insalubres, sans toucher aux maisons salubres ; de pouvoir exproprier une maison seule pour cause d'insalubrité, non seulement pour causes « extérieures » mais encore *intérieures* et de ne la payer que sur sa valeur réelle ?

Par suite, la nécessité de modifier la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation, ou du moins de voter une loi qui soit le complément de la loi de 1902 « qui doit répondre à certaines éventualités, prévoir l'entassement des habitants, la réparation et la démolition des maisons. Envisager la création d'une caisse qui ferait des avances aux propriétaires et leur permettrait de se libérer par annuités.

Enlever à leurs propriétaires ou à leur ayant droit le privilège de leur droit de préemption pour laisser aux communes le bénéfice de la revente aux enchères publiques des portions de propriété non utilisées. Cette institution laissera intacte la liberté des communes, qui pourront s'abstenir de tout gain sur la revente des terrains, soit en ménageant des espaces libres, soit en favorisant sur les emplacements vendus l'édification de maisons à loyers modiques, soit en imposant la construction de maisons à bon marché suivant les termes de la loi du 12 avril 1906 (1) ».

Et cela « en conjurant le scandaleux abus prove-

1. Strauss. *Assainissement des villes*.

nant de la loi d'expropriation. Qu'à l'exemple de l'Angleterre, le propriétaire exproprié ne puisse pas avoir un bénéfice sur l'insalubrité de sa maison, mais qu'on déduise de la valeur de cet immeuble le montant des dépenses qu'il faudrait faire pour le mettre en règle avec la loi sanitaire (1) ».

1. Cheysson. Congrès de Nancy, 1906.

DEUXIÈME PARTIE

LA LÉGISLATION ANGLAISE

L'étude que nous venons de faire, nous montre que dans chaque étape franchie, le législateur a apporté des améliorations nouvelles, pour l'assainissement et la salubrité. Chaque loi nouvelle, profitant des données de l'expérience, a essayé de limiter, d'enrayer le mal et de le faire disparaître par des mesures plus nombreuses et plus sévères. Nous avons montré que malgré tous ces efforts la législation française n'a pas résolu complètement le problème de l'assainissement des centres urbains et ruraux.

Des moyens nouveaux sont à trouver, des mesures plus sévères doivent être appliquées. Les pays étrangers nous en donnent l'exemple. L'Angleterre principalement est allée très loin dans cette voie, sa législation sanitaire est certainement la plus hardie : nous allons d'ailleurs essayer de le montrer.

A la Conférence sanitaire internationale de Rome en 1885, le représentant anglais le Dr Thorne-Thorne insistait « sur l'importance extrême que dans son

pays on attachait aux conditions sanitaires dans lesquelles vivent les habitants » et particulièrement l'importance que l'on apportait aux habitations salubres. En effet les municipalités anglaises attachent une très grande importance aux questions d'hygiène sociale ; cela provient des pouvoirs étendus que le législateur leur accorde pour tout ce qui concerne les questions relatives à l'assainissement et à la salubrité.

Il convient d'ajouter que les Anglais ont été les premiers à se préoccuper des questions d'hygiène et que ce peuple si attaché à ses coutumes, si jaloux de son indépendance, a fait le sacrifice de ses idées, a admis et compris la nécessité d'une restriction de ses droits en faveur de la santé publique.

Déjà dès 1837 des rapports attirent l'attention du gouvernement sur la question de l'habitation. Quelques années plus tard des sociétés telles que la « Labourer's Friend Society » réclament en faveur de l'hygiène et de l'habitation ouvrière.

Cependant jusqu'en 1871 la situation reste stationnaire, malgré les efforts tentés en ce sens. Auparavant on marchait à tâtons, on faisait de la statistique ; mais le « Local Government Board » est institué. Il prépare et fait voter la loi de 1875 (Public Health Act), loi pour la protection de la santé publique.

Dès ce moment un essor extraordinaire se dessine. Les dépenses faites en Angleterre de 1875 à 1890 pour les travaux d'assainissement le prouvent.

D'après le Dr Thorne-Thorne, « le montant des

emprunts autorisés par actes, soit publiés, soit privés, à l'exclusion de Londres, pour des travaux ayant un caractère sanitaire a dépassé pendant neuf ans, de 1876 à 1884, une moyenne de 6.250.000 livres (156.250.000 fr.) par an. En outre les dépenses sanitaires ont dépassé pour les objets sanitaires pendant cette même période 2.500.000 livres c'est-à-dire 62.500.000 francs. Enfin, après divers calculs de 1875 à 1890 en quinze années, l'Angleterre a fait pour la salubrité publique les dépenses dont le coût total approche de 3 milliards. D'où résultat immédiat la mortalité qui était de 22,9 ‰ en 1870 est tombée à 17,9 ‰ en 1889 ».

Ces chiffres indiquent clairement les efforts tentés et les résultats acquis. Les moyens pour procurer de tels bienfaits proviennent d'une part, d'une bonne législation sanitaire, d'autre part, d'une bonne administration.

La liste des lois relatives à l'hygiène du logement et à l'assainissement est extrêmement longue. Nous ne retiendrons que les plus importantes.

Tout d'abord la loi de 1851, qui organise l'inspection des « Common Lodging Houses » ou hôtels meublés. Puis viennent les lois de 1866 autorisant les Public Works Loan Commissioners (Commissaires des emprunts pour travaux publics) à faire des avances aux municipalités désirant construire directement des habitations ouvrières.

En 1868 une nouvelle loi donnant aux autorités

locales le droit de démolir les immeubles impropres à l'habitation, et considérés comme insalubres et dangereux pour la santé des habitants.

En 1875 est votée la loi pour l'amélioration de l'habitation ouvrière dans les villes et intitulée « Artizans and Labourers Dwellings Improvement Act » qui donne à l'autorité le droit de considérer des ruelles, impasses comme insalubres unhealthy areas espaces insalubres et d'obtenir des réparations, ou l'expropriation des terrains et la faculté de reconstruire des maisons ouvrières, dont les dépenses seront couvertes par des emprunts.

Il y a aussi datant de cette même année la grande loi sur la santé publique du 11 août 1875 qui réorganise sur de nouvelles bases l'administration sanitaire.

En effet tout d'abord la salubrité rentrait dans les attributions du vestry conseil municipal.

Avec la nouvelle loi un corps d'agents spéciaux et compétents sont chargés de préparer les décisions et d'en surveiller l'exécution. Elle pose en outre le principe de la limitation des droits individuels, la nécessité pour l'autorité centrale et dans l'intérêt supérieur de l'hygiène publique de diminuer l'autonomie locale des paroisses.

Aussi divise-t-elle l'Angleterre en districts, correspondant à nos cantons. Chaque district devenant une circonscription sanitaire élémentaire, l'action administrative appartenant à un conseil élu pour trois ans,

au suffrage universel direct, les femmes ayant le droit de vote et étant éligibles.

Se rattachant à ce conseil de district, un personnel de l'inspection qui prépare les décisions et surveille l'exécution, médecins, inspecteurs de salubrité, architectes, ingénieurs, voyers, chimistes.

Au-dessus du conseil de district, se trouvant le Local Government Board, autorité centrale surveillant les autorités locales, composé de membres de droit et de membres élus. Ayant également sous ses ordres des médecins et des inspecteurs qui font des enquêtes locales au sujet des réclamations et de rapports parvenus au Local Government Board, avec des pouvoirs très étendus pour se rendre compte du bien ou mal fondé des réclamations et de la suite qu'il convient de leur donner.

Puis la loi de 1879 qui vient déterminer pour la fixation des indemnités à allouer aux propriétaires des maisons insalubres, des conditions de paiement et des déductions à déterminer suivant les cas :

En tenant compte du nombre des locataires, rechercher si le revenu de l'immeuble n'est pas exagéré par suite de l'entassement des habitations : se rendre compte de l'état de l'immeuble, des réparations qu'il serait nécessaire d'y faire pour le rendre habitable.

Enfin la loi du 13 août 1890 la plus importante intitulée « Housing of the Working Classes Act » qui vient fusionner et coordonner ces lois nombreuses, sur

l'hygiène et la salubrité de l'habitation. En effet cette loi a un double caractère, elle a trait à l'hygiène et à l'habitation : cependant elle est de préférence une loi de salubrité comme nos lois de 1850 sur les logements insalubres et de 1902 relative à la santé publique :

Elle comprend 7 parties et 113 articles.

Nous avons dit que cette loi, ne faisait que rendre plus claires en les fusionnant en un seul Act, les diverses tentatives sanitaires des pouvoirs publics en Angleterre. Car les premières lois datent de 1851 et sont connues sous le nom de lois « Shaftesbury Cross Acts ».

Mais il convient de remarquer que c'est la loi de 1875 « Artizans and labourers, dwelling improvement Act » qui pose et développe le principe qu'aucune indemnité ne peut être allouée au propriétaire d'une maison insalubre au-dessus de la valeur marchande de son bien, puisque l'expropriation est motivée par la négligence du propriétaire et son inobservation des lois.

Nous verrons qu'en France, cette idée s'est fait jour très lentement et très tardivement ; que seuls les Congrès récents ont mis en lumière les avantages que pourraient obtenir les pouvoirs publics de la réforme préconisée par M. Siegfried pour améliorer rapidement les vieux quartiers, et les villes qui se débattent contre les lacunes de la législation.

La loi du 18 août 1890 dans sa première partie

s'applique aux districts urbains seuls et contient la procédure à suivre de la part des autorités compétentes pour procéder à l'établissement et à l'exécution des projets pour l'assainissement de vastes quartiers insalubres (unhealthy aréas).

La deuxième partie s'applique aux districts ruraux et urbains et prévoit la procédure, à peu près analogue que précédemment pour l'expropriation des quartiers insalubres de peu d'étendue et les bouges isolés (Slums).

La troisième partie prévoit les habitations des classes ouvrières, la possibilité pour les municipalités d'acquérir des terrains pour la construction des immeubles, les questions relatives aux emprunts, et aussi, cette partie de l'Act modifié en 1900, la permission d'acquérir en dehors de leurs districts dans le but d'édifier des maisons pour les classes ouvrières.

Ce sont les parties qui nous intéressent particulièrement car elles ont un caractère général. Quant aux quatre autres parties elles concernent l'Écosse et l'Irlande et il existent pour ces deux pays des modalités particulières.

Les autorités pour cette première partie de l'Act sont les autorités sanitaires urbaines et à Londres le County Council et la Corporation pour la Cité. Un médecin est chargé du service sanitaire ; il a le pouvoir de faire un rapport sur tout propriétaire d'une maison impropre à l'habitation sur la mauvaise dis-

position, ou la mauvaise condition des rues des maisons ou de groupes de maisons, sur le manque de lumière, d'eau, de ventilation, ou tout autre défaut sanitaire ou seulement lorsqu'une ou plusieurs de ces causes sont dangereuses pour la santé des habitants, soit des maisons construites sur ces espaces, soit des voisins.

Il fait ce rapport lorsque le mal provenant de ces maisons ou groupes de maisons, ou lorsqu'on ne peut remédier efficacement à ces défauts sanitaires qu'avec l'élaboration d'un plan d'amélioration en vue de l'assainissement et la reconstruction des immeubles qui se trouvent dans la partie jugée nuisible à la santé publique.

Le médecin chargé du service sanitaire peut de sa propre initiative faire un rapport. Il peut aussi être saisi par deux ou plusieurs juges de paix « justices of the peace » du district, ou par douze contribuables. Le devoir du médecin chargé du service sanitaire consistera à se porter sur les lieux et à faire un rapport sur leur état, et si à son avis on se trouve en présence d'un espace salubre ou insalubre.

L'autorité locale au reçu du rapport conclut à l'établissement d'un plan d'amélioration, si elle considère l'espace comme insalubre.

Ce plan ne comprendra pas la partie de l'espace sur lequel il n'a été fait aucun rapport défavorable, mais au contraire englobera les terres voisines, si

l'autorité locale juge qu'elles sont nécessaires pour que l'amélioration soit efficace.

Il comprendra en outre, l'existence et l'élargissement des places afin d'améliorer la ventilation. Il prévoira pour les classes ouvrières déplacées, des habitations convenables, et enfin des améliorations sanitaires.

Une publicité suffisante doit être donnée à ce plan ; il sera publié durant trois semaines consécutives dans un ou plusieurs journaux circulant dans le pays de l'autorité locale, annonçant qu'un plan d'amélioration a été fait, indiquant les limites et dont copie est visible à toute heure raisonnable.

Notification est faite le mois suivant, à tout propriétaire, locataire que les terrains doivent être expropriés en vue du plan d'amélioration.

L'autorité locale fera un rapport au secrétaire d'Etat s'il s'agit d'un Comté ou de la Cité de Londres, ou au Local Government Board s'il s'agit d'ailleurs. Ce rapport, accompagné d'une copie du plan, indiquera les noms des propriétaires, locataires qui ont fait des observations quant à l'expropriation possible de leurs terrains.

Si l'autorité supérieure juge qu'il y a lieu de faire droit à ce rapport, elle fait faire une enquête locale des lieux et du voisinage, afin de se rendre compte de l'exactitude du rapport du médecin chargé du service sanitaire, si avec le plan qui a été élaboré les améliorations proposées sont suffisantes.

Au reçu du rapport de l'enquête confirmant la nécessité d'un plan d'amélioration, l'autorité supérieure, par un ordre provisoire, indique les limites et les terrains compris dans le plan et autorise l'exécution de ce plan.

Mais ce plan, l'autorité supérieure peut y apporter les modifications qu'elle juge nécessaires.

Cependant cet ordre provisoire n'est pas encore valable, pour qu'il ait force exécutoire il faut que par un Act le Parlement le sanctionne.

Donc c'est le médecin chargé du service sanitaire qui, de sa propre initiative ou sur la plainte de deux juges de paix ou de douze contribuables, est le point de départ de toute la procédure. Il faut un rapport à l'autorité locale qui à son tour élabore un plan d'amélioration, le soumet à l'autorité compétente qui fait faire une enquête locale, donne s'il y a lieu un ordre provisoire, qui est sanctionné par un Act.

Mais c'est la procédure normale. Cependant il arrive que l'autorité locale, après avoir reçu le rapport officiel insistant sur la nécessité d'un plan d'amélioration, décide qu'il n'y a pas lieu de donner suite au projet, et qu'il n'y a pas lieu de faire un plan d'amélioration.

Cette raison n'empêche pas la continuation de la procédure, car l'autorité locale est tenue d'envoyer à l'autorité supérieure une copie du rapport officiel, avec refus motivé d'y donner suite.

Au reçu de cette copie, l'autorité supérieure ordonne une enquête locale et un rapport lui est adressé sur la valeur du rapport officiel fait à l'autorité locale.

Ce plan que l'autorité locale soumet à l'approbation de l'autorité supérieure doit remplir des conditions qui lui sont imposées par la loi. Elle juge que tel quartier est insalubre et qu'il convient de l'assainir, soit en faisant des améliorations, soit en ayant recours à l'expropriation. Mais elle est dans l'obligation de pourvoir au remplacement des immeubles expropriés. En effet, la loi du 18 août 1890, dans son article 11, stipule que dans tout plan d'amélioration d'un terrain du Comté ou de la Cité de Londres doit être prévu un espace pour le logement des classes ouvrières déplacées par le plan d'expropriation, dans des habitations convenables ; et ces habitations doivent être situées au même endroit ou tout au moins dans le voisinage.

Cependant s'il est démontré à l'autorité supérieure, que pour des raisons spéciales, des logements convenables ont été prévus pour les classes ouvrières, mais en dehors des limites du plan, elle peut considérer que le plan est satisfaisant et l'autoriser comme si les conditions avaient été remplies. Elle peut même juger qu'il n'est pas nécessaire de reconstruire, lorsque l'autorité locale prouve qu'une habitation convenable est mise à la disposition des classes ouvrières déplacées par le plan d'amélioration.

Dès que le plan de l'autorité locale a été autorisé par un Act du Parlement, il s'agit de le mettre en exécution et de prendre les mesures nécessaires pour prendre les terrains.

La totalité de ces terrains ou simplement une partie, peuvent être vendues, mais sous conditions expresses. En effet la loi impose aux concessionnaires de construire des maisons ouvrières, d'y faire par la suite les réparations nécessaires; elle leur interdit de faire de nouvelles constructions, en un mot d'altérer le caractère de ces maisons sans l'autorisation de l'autorité locale.

Les concessionnaires sont des sociétés, des personnes qui peuvent mettre les lieux dans un état conforme au plan élaboré, et qui doivent se soumettre aux conditions prescrites tant au point de vue de la hauteur et de la structure de ces maisons, qu'au point de vue des améliorations sanitaires à y apporter ultérieurement. En résumé, l'autorité locale s'entoure de toutes les garanties qu'elle croit convenables pour que le plan d'amélioration soit fidèlement exécuté.

Mais lorsque l'autorité locale, soit par incurie, soit par maladresse, dans les cinq ans qui suivent l'autorisation d'exproprier, a omis de vendre ces terrains, ou a négligé la construction des maisons imposées par ce plan, l'autorité supérieure peut ordonner la vente aux enchères publiques de tous les terrains non

vendus. C'est elle-même qui en fixe le prix et en se conformant aux conditions indiquées et toujours avec l'obligation pour l'acheteur d'édifier des maisons pour les classes ouvrières.

L'autorité supérieure peut autoriser la modification de tout ou partie du plan d'amélioration, lorsqu'il est démontré que la mise en exécution en est impossible ; la modification portant sur la construction des maisons ouvrières devra être insérée dans le plan d'origine. Un état de ces modifications sera porté à la connaissance du Parlement, pour que ce dernier les sanctionne par un vote.

Lorsqu'une enquête est faite par le médecin chargé du service sanitaire, il adresse, avons-nous vu, un rapport circonstancié à l'autorité locale.

Mais parfois le médecin chargé du service sanitaire néglige de le faire, soit par oubli, soit parce que, à son avis, il n'y a pas lieu de donner suite, soit parce que dans son rapport il estime que le quartier n'a pas les caractères d'insalubrité qu'on lui reproche. Les contribuables peuvent alors faire appel à l'autorité supérieure qui aussitôt nomme un médecin sanitaire chargé de faire un rapport sur le bien fondé des réclamations. Ce médecin a plein pouvoir, il fait prêter serment, il s'entoure de toutes les garanties, convoque les personnes intéressées, enquête, se rend compte de l'état des lieux. Il rédige ensuite un rapport à l'autorité supérieure et s'il estime qu'un plan d'amé-

lioration est nécessaire, l'autorité supérieure transmet le rapport à l'autorité locale qui devra procéder de la même façon que si un rapport dans ce sens lui avait été transmis, c'est-à-dire l'obligation de faire un plan d'amélioration.

On se rend compte des pouvoirs étendus qui sont donnés aux autorités locales pour abattre et faire disparaître les « nuisances » et des résultats qui peuvent être obtenus si les dispositions légales sont appliquées dans toute leur rigueur. Il leur est encore accordé d'autres facilités quant à l'achat des terrains. C'est certainement la partie de la loi la plus originale et la plus intéressante ; celle qui a permis aux municipalités anglaises d'améliorer leurs quartiers, d'une façon si rapide, et sur des espaces considérables.

En effet sur quelles bases va se faire l'expropriation des terrains compris dans le plan d'amélioration ? Quelle indemnité sera allouée aux propriétaires expropriés ? La loi anglaise fait des distinctions pour chiffrer les compensations qu'il est juste d'accorder par suite de l'expropriation.

L'estimation de la valeur est basée selon leur vraie, leur juste valeur (*fair value*). Il entre dans cette estimation la valeur du terrain, celle des immeubles, la durée probable des constructions dans l'état où elles se trouvent présentement au moment de l'expertise. Mais en aucun cas il ne sera dû un dédommagement pour fait de dépossession lorsque tout ou partie de ces

terrains, aura été l'objet d'un rapport constatant que tels immeubles ont été considérés comme insalubres.

De plus, dans cette estimation, ne sera pas comprise toute amélioration de l'immeuble faite après la date de la publication statuant qu'un plan d'amélioration a été fait et que cet immeuble s'y trouve compris, et ayant pour but de faire augmenter le prix qui serait alloué à ces terrains.

Pour fixer la valeur des maisons et terrains compris dans l'expropriation l'arbitre tiendra compte de plusieurs éléments.

Tout d'abord du revenu de la maison qui peut être augmenté d'une façon exagérée par suite de l'entassement des locataires.

Ensuite de l'état de « nuisance » dans lequel se trouve la maison et de sa défectuosité au point de vue sanitaire. On entend par nuisance tout ce qui est un danger et une gêne pour l'hygiène.

Enfin de ce que l'immeuble est inhabitable, c'est-à-dire que son insalubrité est telle qu'il devient un danger pour ses habitants et ses voisins.

D'après ces données, l'arbitre fixe l'indemnité à allouer. Dans le premier cas, il ne tiendra compte que du revenu qui serait obtenu si la maison était occupée dans des conditions normales. Il ne tiendra nullement compte du revenu augmenté par suite de l'entassement des habitants, préjudiciable, non seulement aux locataires, mais à la santé publique. Il défalquera

done du revenu avoué, le montant correspondant au surpeuplement de la maison, c'est-à-dire au revenu avouable.

Dans le second cas, l'estimation sera faite comme si la nuisance n'existait plus, c'est-à-dire comme si la maison était remise en bon état et susceptible d'être habitée selon les règles de l'hygiène. L'arbitre estimera quelles sont les dépenses qui seraient nécessaires pour arriver à la disparition de ces « nuisances » et rendre la maison habitable. Par suite, il déduira de la somme à allouer la somme qui serait nécessaire pour rendre l'immeuble salubre.

Dans le troisième cas, l'arbitre se trouve en présence d'une maison qui n'est pas habitable, qui ne peut être réparée, c'est-à-dire qui doit être détruite ; le propriétaire de cet immeuble n'aura droit qu'à la valeur du terrain et des matériaux.

En opérant cette espèce de discrimination, le législateur n'a pas voulu favoriser le propriétaire qui a omis d'entretenir sa maison dans un état de salubrité convenable. Il n'a pas voulu lui accorder une « prime » à l'insalubrité. Il n'aura donc comme indemnité que la somme correspondante à la valeur juste (fair value) au sens strict du mot, une juste indemnité.

De ce fait il aura tout intérêt à faire les réparations nécessaires, à se conformer aux règles et aux prescriptions de l'hygiène, puisque l'entassement qu'il permet, les réparations qu'il hésite à faire, lui seront

comptées le jour où l'autorité locale comprendra sa maison dans un plan d'amélioration.

Nous avons montré, dans une première partie, la procédure employée et les moyens mis à la disposition des autorités locales pour faire disparaître les « nuisances » sur les « unhealthy aréas » c'est-à-dire sur une grande étendue. Dans la deuxième partie, nous verrons l'autorité locale s'occuper des maisons insalubres prises individuellement, ou d'un petit groupe de maisons...

Toujours à la base de la procédure se trouve le médecin chargé du service sanitaire. Si ce dernier ne fait pas diligence ou oublie de faire un rapport sur tout immeuble qui lui paraît dangereux pour la santé publique, les contribuables intéressés à leur disparition déposent une plainte. Mais alors que précédemment la plainte devait être signée par douze contribuables, dans cette procédure concernant un immeuble insalubre, quatre suffisent.

Le médecin chargé du service sanitaire doit donner suite à cette plainte et enquêter sur l'état des rues et des maisons incriminées. Il adresse un rapport à l'autorité locale.

Celle-ci a trois mois pour statuer et prendre connaissance du rapport. Passé ce délai, les contribuables peuvent faire appel devant le Government Board qui enquête et ordonne à l'autorité locale de faire le nécessaire.

Le médecin, chargé du service sanitaire, juge s'il y a lieu d'ordonner la démolition de l'immeuble, ou si simplement il convient de prévoir la fermeture jusqu'au moment où le propriétaire aura fait les réparations nécessaires. La plupart du temps la démolition ne sera jugée nécessaire que si les réparations ne sont pas faites dans le délai voulu. Il faut cependant reconnaître que si certains immeubles ne sont pas susceptibles d'être améliorés, leur démolition s'impose.

Lorsqu'on se trouve en présence d'un immeuble nécessitant des réparations, l'autorité compétente intente directement des poursuites contre le propriétaire devant une juridiction sommaire et en ordonne la fermeture.

S'il ne se conforme pas à l'arrêté, il est passible d'une amende pouvant arriver jusqu'à vingt livres. Quant aux occupants de l'immeuble, notification leur est faite de quitter les lieux dans les six jours, et ils sont passibles d'une amende de 20 shillings par jour de désobéissance.

Lorsqu'un immeuble a été fermé par ordre de l'autorité locale jusqu'à ce que les réparations nécessaires aient eu lieu et lorsque le propriétaire n'a pas fait diligence pour le rendre habitable, lorsque l'état de cet immeuble est dangereux pour les habitants et pour les voisins, l'ordre de démolition est prescrit.

Cette décision est notifiée au propriétaire; ce dernier aura toute latitude pour faire entendre ses observations pendant le mois qui suit la décision de l'autorité locale.

Si elle admet que les raisons invoquées sont suffisantes et valables, elle pourra surseoir à l'exécution, mais à la condition expresse, que sur le champ, le propriétaire s'engage à faire les réparations nécessaires. Il lui est accordé un délai, et elle doivent être terminées à l'époque prévue par l'autorité ; si après un nouveau délai les réparations ne sont pas encore terminées, l'autorité locale peut ordonner la démolition de l'immeuble.

Lorsque la démolition s'impose, le propriétaire a trois mois pour s'exécuter, sinon à son défaut l'autorité locale procède elle-même à la démolition de l'immeuble. Elle vend les matériaux, déduit les dépenses qu'elle a été obligée de faire, et restitue le restant au propriétaire.

Naturellement toute nouvelle habitation construite sur le même terrain et dans des conditions défectueuses pour la santé des habitants, est interdite ; si le propriétaire passe outre et construit un immeuble contraire aux règlements sanitaires, l'autorité locale donne ordre de le démolir.

Cependant, toute personne lésée par un ordre de démolition peut faire appel ; en effet, un recours est possible devant la Court of Quarter Sessions, recours

suspensif, c'est-à-dire qu'il faut attendre le jugement pour pouvoir commencer la démolition.

Lorsqu'il arrive qu'un propriétaire s'est conformé aux prescriptions et a fait les réparations nécessaires imposées par l'autorité locale, dans les délais voulus, il lui est loisible de produire un certificat et un devis du prix des travaux. Il pourra alors se libérer par annuités et le montant à payer sera de 6 livres par 100 livres.

C'est vraiment un avantage énorme pour le propriétaire ; la loi vient en aide au propriétaire nécessiteux qui n'a laissé sa maison dans un mauvais état, que par manque de crédit nécessaire. Mais vis-à-vis de ceux qui sont récalcitrants, la loi n'hésite pas à agir vigoureusement, tout d'abord en ordonnant la fermeture, ensuite en prenant un ordre de démolition qui sera exécuté par l'autorité elle-même si le propriétaire néglige de le faire.

Les cas que nous venons de montrer, s'appliquent à des immeubles insalubres, nécessitant des réparations ou se trouvant dans un état de délabrement complet.

Mais il peut arriver que l'on se trouve aussi en présence d'immeubles qui sont salubres mais qui par suite de leur situation sont dangereux pour l'hygiène et la santé des habitants. Par exemple, lorsqu'un immeuble se trouve à proximité ou en contact avec d'autres habitations et empêche la ventilation et

détermine par suite un état déplorable des maisons voisines, lorsqu'il est selon l'expression de la loi « an obstructive building » c'est-à-dire une habitation qui obstrue.

Le médecin chargé du service sanitaire fait un rapport à l'autorité locale, afin de remédier à cette « nuisance » démontrant que cet immeuble est un « obstructive building » et qu'il convient de le démolir. Celle-ci, après avoir reçu le rapport et fait faire un devis sur la valeur de la maison et du terrain envoie la copie de ces deux pièces au propriétaire. Ce dernier fait les observations qui lui paraissent justes et si elles ne paraissent pas suffisantes et convaincantes, l'autorité locale prend un arrêté qui ordonne la démolition de l'immeuble. Cependant un recours peut être formé contre cet arrêté. Mais s'il n'y a pas eu appel à l'autorité supérieure, si ayant été fait, il a été rejeté l'autorité locale achète le terrain de la même façon que si elle avait été autorisée par un Act spécial. Cette vente se fera par amiable, et aucune discussion ne sera à envisager, ou bien le propriétaire sera en désaccord avec l'expert pour la valeur de l'immeuble, l'expert se conformera aux prescriptions énumérées dans la première partie de l'Act ayant trait au chiffre à accorder au propriétaire au cas de l'expropriation pour cause d'insalubre. Ce chiffre tiendra compte du nombre des locataires, de l'état actuel de l'immeuble et des réparations qu'il conviendrait

d'y faire pour le rendre habitable, et enfin de la valeur des matériaux s'il est totalement insalubre et impossible à réparer.

Cependant il y a ici une grande restriction au droit de l'autorité locale. Dans le cas présent, l'immeuble n'était pas lui-même insalubre, mais était dangereux pour les maisons voisines. Par suite, la démolition seule est une garantie de salubrité. C'est pourquoi le propriétaire n'est pas tenu de vendre le terrain sur lequel se trouve l'immeuble. Il a toute latitude de le garder, mais il faut qu'il avertisse l'autorité locale de son intention moins d'un mois après l'avis d'achat. Il s'engagera soit à démolir lui-même la maison dans les délais voulus ou bien l'autorité le fera à sa place. S'il opte pour la première manière, il aura droit à une compensation pour avoir démoli lui-même.

C'est l'autorité locale qui lui accorde cette compensation. Cependant lorsque l'expert estime que la démolition de la maison qui obstruait la vue et la ventilation a pour cause l'augmentation de valeur des immeubles voisins, ceux-ci doivent payer une compensation pour cette plus-value acquise subitement et chacune en rapport direct avec leur augmentation de valeur ; C'est pourquoi une taxe locale est imposée aux occupants de ces immeubles.

Mais lorsque le propriétaire ne fait pas la mention qu'il désire conserver le terrain, l'autorité locale le lui achète ; elle a toute latitude à son tour de le gar-

der pour en faire un espace libre (open space) afin de remédier à la « nuisance ». Cependant l'autorisation du Local Government Board est nécessaire. Elle peut encore en vendre une partie pour la construction d'immeubles destinés au logement des classes ouvrières, mais à la condition expresse que ces nouvelles habitations ne deviennent pas à leur tour des « obstructive buildings » ; car l'autorité locale en exigerait aussitôt la démolition.

Entin la troisième partie de la loi du 18 août 1890 a trait à la construction des habitations pour les classes ouvrières. L'autorité compétente pour les districts sanitaires urbains est le Local Government Board ; pour les districts sanitaires ruraux, c'est le County Council qui fait faire une enquête, concernant la nécessité de procurer des logements et des habitations aux classes ouvrières, en se servant des ressources de la commune.

Dans cette demande soit au County Council, soit au Local Government Board, l'autorité sanitaire rurale ou urbaine doit mentionner la situation du terrain sur lequel elle se propose de faire des constructions, si elle ne désire en employer qu'une partie ou la totalité à cet usage. Une enquête est ordonnée sur la nécessité de ces constructions et sur les dépenses que pourront nécessiter tous ces travaux.

Lorsque l'autorisation a été donnée, l'autorité locale a tout pouvoir pour acheter les terrains néces-

saïres pour acheter ou pour louer les maisons destinées au logement des classes ouvrières, non seulement celles qui sont déjà construites, mais encore toutes celles qui le seront dans ce but.

Avec l'autorisation soit du Local Government Board, soit du County Council, ces maisons achetées ou louées ainsi que les terrains destinés à cet usage, sont mis à la disposition des intéressés.

En outre, de cette faculté qu'elle possède, d'acheter ou de louer les maisons destinées aux classes ouvrières, l'autorité locale peut construire elle-même des immeubles pour loger les classes ouvrières, elle peut les agrandir, les transformer, les améliorer par la suite selon son désir.

Elle peut aussi vendre des terrains, mais à la condition expresse d'en acheter d'autres, elle peut aussi faire des échanges qui lui paraîtront nécessaires, mais toujours avec le consentement du County Council ou du Local Government Board.

C'est également l'autorité locale qui dirige et contrôle ces habitations. Elle peut prendre des arrêtés réglementant l'usage, la gestion de ces maisons. Copie de cet arrêté est placardée dans chaque logement.

Lorsqu'une maison construite depuis sept ans ou plus devient trop coûteuse à entretenir, elle n'est pas tenue de la garder, avec le consentement de l'autorité supérieure, elle peut la revendre.

L'autorité locale est véritablement propriétaire, elle

peut acheter des terrains, en vendre, faire des échanges, elle peut construire ou les revendre suivant ses besoins. Elle gère, elle loue, elle administre, mais elle doit toujours se conformer aux prescriptions de la loi et obtenir le consentement de l'autorité supérieure.

Mais quant aux dépenses nécessitées par ces travaux, qui va en supporter le poids ?

Lorsqu'il s'agit d'un Comté de Londres c'est un fonds d'amélioration destiné à cet usage « Dvelling House Improvement Fund ».

Lorsque les dépenses sont faites par l'autorité sanitaire rurale ou urbaine, ce sont tous les contribuables du district qui les supporteront au moyen de taxes locales.

Ou bien encore les dépenses seront couvertes par un emprunt qui seront remboursables par annuités avec un délai de quatre-vingt ans.

Naturellement l'autorité locale possède des agents chargés du service sanitaire, qui peut, au moment qui leur paraît nécessaire, faire l'inspection pour se rendre compte si les règlements sont observés, si les locataires se conforment aux arrêtés pris en ce sens. L'autorité locale décide si des amendes doivent être infligées.

Cette loi de 1890 donne aux municipalités anglaises des pouvoirs très étendus. Cependant des modifications nombreuses sont venues étendre ces pou-

voirs. Modifications de détail comme en 1900 et 1903 ayant trait au délai de remboursement des avances et porté à quatre-vingt ans. Modifications plus importantes que M. Burns, chef du gouvernement local, a fait voter en juin 1909 à la Chambre des Communes.

Tout d'abord en ce qui concerne la surveillance rigoureuse des maisons existantes. Celles-ci doivent toujours être dans un état de salubrité absolue et capables d'être habitées en exécutant les réparations nécessaires.

Ensuite, en ce qui concerne les logements malsains ; Les pouvoirs qu'ont les municipalités de réparer ou de fermer les habitations ouvrières et même de les démolir.

Quant à ce qui concerne l'inspection, l'autorité locale, après un avertissement préalable, peut dans les vingt-quatre heures faire visiter l'immeuble par toute personne compétente pour connaître l'état des lieux, si des réparations urgentes sont à faire, en un mot si toutes les prescriptions que les règlements imposent sont respectées et exécutées.

L'œuvre accomplie par les autorités locales est considérable. Tout d'abord elles ont amené la suppression des « nuisances ». C'est-à-dire tout ce qui est un danger et une gêne pour l'hygiène ; elles ont mis ordre à cet entassement scandaleux, source d'insalubrité, ont assuré la construction et l'amélioration

d'habitations nouvelles suivant les règlements de l'hygiène imposés par les lois sanitaires.

Par des plans d'ensemble, elles ont amené la destruction des maisons insalubres, et des quartiers aux maisons entassées ; elles ont exproprié sur une grande échelle tous ces « unhealthy aréas » et ont construit à leur place des logements ouvriers.

Car la loi anglaise permet la construction des habitations à bon marché par les municipalités.

Des sommes formidables ont été employées dans ce but, et il faut reconnaître que les efforts ont été couronnés de succès.

Voici d'après le « Report of the Local Government Board », 1904-1905, les sommes empruntées par les municipalités anglaises. A la fin de 1903 la dette était de 7.176.510 £. En vingt ans les emprunts se sont élevés à 4.632.502 £. Les emprunts suivent une marche ascendante.

TROISIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

Proposition Delory

Nous avons essayé de montrer les efforts et les résultats obtenus en Angleterre en ce qui concerne l'hygiène et la salubrité publiques. Avec ses nombreuses lois sur l'hygiène et la stricte application de leurs principes, nos voisins ont assaini beaucoup de villes, leurs quartiers neufs prouvent qu'ils ont fait en outre une œuvre utile de reconstruction.

Si au contraire nous étudions la législation française, nous constatons que ces lois ne sont pas nombreuses et n'ont pas donné des résultats probants. Nous avons vu que les lois de 1850 et le décret de 1852 contenaient des principes excellents qui, améliorés et élargis, pouvaient devenir des lois de salubrité ; mais nous avons montré aussi que leur application a été très limitée et par suite leurs résultats insignifiants.

Nous avons également étudié la loi de 1902 relative à la santé publique, de laquelle les pouvoirs publics attendaient cette amélioration. Mais son application a prouvé qu'elle était insuffisante.

Telle est la comparaison qui peut être faite, et qui est franchement à notre désavantage. Cependant, depuis cette époque, des efforts nombreux ont été faits. A peine la loi de 1902 avait-elle montré son impuissance que des députés et, parmi eux M. Delory, déposaient le 26 octobre 1903 une « proposition de loi sur les expropriations pour les travaux d'utilité communale », pour remédier « par des mesures de salubrité », à faire disparaître l'encômbrement et les habitations insalubres. L'auteur de projet reproche à la loi de 1902, qu'il considère comme impuissante à réaliser l'assainissement, de s'en rapporter à la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause de salubrité et notamment, avec l'application de l'article 60 de cette loi, « qui laisse aux communes toute « la charge des travaux d'assainissement, le bénéfice « allant aux propriétaires qui non seulement profitent « de la plus-value sur les immeubles non atteints « par les travaux, mais permet encore d'être reven- « dus au prix de vente, les terrains qui n'ont pas « été englobés par les dits travaux. »

Avec juste raison, l'exposé des motifs fait toucher du doigt l'une des critiques que l'on peut faire à la loi du 3 mai 1841. Les municipalités se trouvent dans

la nécessité d'exproprier certains immeubles, et de faire les travaux d'assainissement. Mais la commune ne peut en tirer aucun profit pour elle-même. Elle s'impose des dépenses nombreuses, elle achète les terrains et si ces terrains, comme cela arrive toujours, ont acquis une plus-value, les propriétaires ont un droit de préemption sur les terrains non employés et cela au même prix que celui payé pour leur achat. Il convient en effet que, si un bénéfice est réalisé, ce soit la commune qui a fait l'achat et les dépenses d'assainissement et non le propriétaire qui a été exproprié parce que son immeuble était un danger pour la santé publique, qui en profite.

Il le reproche en outre à la loi de 1902 de fixer d'un côté des pénalités pour les propriétaires récalcitrants et d'autre part d'annihiler par des mesures contraires l'application de ces pénalités. Enfin il regrette que « la créance de la commune qui a fait « les travaux d'office aux frais de propriétaire, vienne « après celles prévues par les articles 2101 et 2103 du « Code civil, c'est-à-dire après toutes les autres ».

Comment remédier à cet état de choses, combler toutes ces lacunes et assainir les quartiers insalubres avec « le moins de frais possibles » pour la commune ?

La proposition de loi dans ses 11 articles essaie de nous en donner les moyens.

Tout d'abord le Conseil municipal demande au

Gouvernement l'autorisation « d'exproprier tous les terrains destinés aux voies de communications, et à d'autres usages publics, ainsi qu'aux constructions comprises dans le plan général des travaux projetés » et cela « lorsqu'il s'agit d'un ensemble de travaux ayant pour objet d'assainir ou d'améliorer en totalité ou en partie, ou de construire un quartier nouveau ».

Une commission composée de cinq membres et nommée par le Conseil général donne son avis sur l'utilité et le plan et le périmètre des travaux.

Ce plan doit indiquer la superficie des terrains, les travaux qu'il sera nécessaire d'y exécuter et le nom de chaque propriétaire exproprié.

Cependant, si des parcelles, lorsque le plan est terminé, sont d'une superficie telle qu'une habitation salubre ne puisse y être construite, elles sont annexées au plan comme si elles faisaient partie des terrains à exproprier.

Toutefois le propriétaire a la possibilité de conserver ces terrains, s'il en fait la demande.

Ce plan est déposé à la mairie durant un mois. Quant à l'exécution des travaux d'assainissement, la loi accorde aux propriétaires des terrains expropriés la préférence de les prendre à leur charge, après avoir prouvé qu'ils ont des ressources suffisantes et après avoir pris l'engagement de se conformer aux prescriptions édictées, et dans les délais convenus.

Ils ont quinze jours après le dépôt du plan pour bénéficier de ce droit de préférence.

Lorsque le plan comprend la suppression d'une rue, les propriétaires riverains de la rue supprimée ont la faculté de s'avancer jusqu'à l'alignement de la nouvelle voie ; s'ils refusent « l'expropriation entière de leur propriété peut-être ordonnée ».

Trois experts estimeront la valeur des terrains à acquérir, l'un nommé par le propriétaire, l'autre par la commune et enfin le troisième par le Président du Tribunal de première instance de l'arrondissement.

Quand à l'indemnité à allouer, elle sera déterminée suivant les règles prescrites par la loi du 3 mai 1844.

Un arrêté ministériel déterminera les conditions de la revente des terrains non occupés par la voie publique.

Tel est le projet qui a été soumis en 1903 à l'approbation de la Chambre. Il n'est d'ailleurs que la reproduction pure et simple de la législation belge sur l'expropriation par zones.

Cependant ce projet, intéressant à étudier, est le premier qui pose nettement les conditions de réalisation possible de l'assainissement des villes. Cette expropriation par zones qu'il préconise a donné en Belgique des résultats. Des villes comme Gand et Anvers ont complètement transformé leurs vieux quartiers, ont créé des jardins, des espaces libres, ont poursuivi avec succès l'agrandissement méthodique

de leur cité, et c'est pourquoi un projet comme celui de M. Delory, qui s'inspire des principes de cette loi et qui nous montre les résultats probants, nous incite à l'accepter dans ses grandes lignes.

Nous lui ferons cependant quelques critiques. Tout d'abord des objections qui n'ont peut-être qu'un intérêt secondaire, mais qui du moins ont leur importance, et aussi des objections plus graves, dont nous allons discuter la portée.

Tout d'abord, avons-nous vu que l'utilité et le plan des travaux sont soumis à l'avis d'une commission spéciale nommée par le Conseil général. Pourquoi laisser cette nomination au Conseil général ?

D'ailleurs cette commission était-elle d'un besoin absolu ? Nous ne le pensons pas, car il existe des commissions compétentes pour cet effet. La loi de 1902 sur la santé publique n'a-t-elle pas créé une commission sanitaire, et au-dessus un Conseil départemental d'hygiène dans ce but ? Sa compétence, son indépendance ne peuvent être mises en doute. Cependant nous reconnaissons que dans cette commission de cinq membres préconisée par le projet, doit comprendre un membre de l'Administration publique de bienfaisance, un médecin, un architecte ou un ingénieur.

Ensuite, en lisant l'exposé des motifs, nous constatons que l'auteur critique la loi de 1902 « qui réalise « quelques réformes utiles quand il s'agit d'améliorer « l'état sanitaire d'un quartier ; elle n'a pas apporté

« le remède nécessaire, car si elle permet de faire certains travaux, c'est toujours sous l'empire de la loi de 1841 ».

Mais ce reproche qu'il fait n'est pas aussi large que celui que nous espérions. En effet, il ne l'applique qu'à l'article 60 c'est-à-dire au droit de préemption des propriétaires expropriés de reprendre les terrains qui n'ont pas été employés au même prix que celui de leur achat « le bénéfice allant aux propriétaires qui non seulement profitent de la plus-value sur les immeubles non atteints par les travaux, mais peuvent encore être revendus au prix de vente ».

Nous aurions désiré que l'expropriation eût été possible par les communes « avec le moins de frais possible ». Mais ici il entend par là qu'il convient de remédier aux sommes considérables payées par les municipalités, en leur permettant de réaliser des bénéfices sur la revente des terrains qui n'ont pas été compris dans les travaux. Il est certain qu'une plus-value aura été obtenue par leur exécution. Mais ce remède ne nous semble d'ailleurs que limité dans son application. Sans doute il ne convient pas de permettre aux propriétaires d'user de ce droit de préférence, et qui est une seconde prime ajoutée à la prime d'insalubrité qui leur est allouée par suite de l'exagération de l'indemnité.

Mais selon nous, un autre moyen donnerait des

résultats plus avantageux et permettrait aux communes de faire les travaux d'assainissement « avec le moins de frais possible ».

Ce serait de chiffrer l'indemnité d'expropriation autrement, et nous reprochons à la proposition Delory de ne pas l'avoir fait. En effet, l'article 9 dit : « L'expropriation, en vertu de la présente loi, sera poursuivie et l'indemnité due au propriétaire sera réglée conformément aux dispositions de la loi du 3 mai 1841. »

Ce projet encourra par suite les mêmes reproches adressés à la loi de 1841, c'est-à-dire aux inconvénients qui résultent de l'appréciation de l'indemnité à allouer, sur le revenu de l'immeuble, sans tenir compte d'autres éléments tels qu'encombrement, état de l'immeuble. Parce qu'on a fait abstraction que les dépenses énormes ont surtout arrêté la plupart des villes pour l'amélioration et l'assainissement de leur quartier. Seules, les villes riches en s'imposant de lourds sacrifices pourront faire ces travaux.

La possibilité de bénéficier d'une plus-value relative ne sera pas suffisante pour que les communes puissent prendre sur elles de se lancer dans de tels projets.

Cependant le gros mérite de ce projet c'est qu'il a vu dans son ensemble la manière d'assainir une ville ; tout d'abord en améliorant et en détruisant les quartiers insalubres, et ensuite en facilitant la

construction de maisons conformes aux principes de l'hygiène ; enfin en donnant aux municipalités des possibilités et des facilités pour exproprier les terrains en vue de la construction des quartiers nouveaux.

CHAPITRE II

Projet de la Commission

Nous avons essayé de montrer les avantages du projet de loi Delory relatif à l'extension des villes, à la création de quartiers nouveaux suivant des plans d'ensemble ; nous étudierons le projet Siegfried au point de vue de l'appréciation plus juste relative à l'indemnité à allouer aux propriétaires expropriés, en informant pour cette appréciation dans des limites très précises.

Ces deux projets n'avaient pas été discutés et avaient été renvoyés à la Commission de l'Administration générale, départementale et communale des cultes et de la décentralisation. Le 6 avril 1906, M. Morlot rapporteur lut au nom de la Commission un rapport et un projet de loi « revisant d'une manière générale les dispositions antérieures sur la matière et qui donnerait satisfaction, par une formule commune, aux désirs exprimés par les deux propositions de loi qui ont été soumises à son examen ».

On s'attendait à trouver dans ce projet les avantages inhérents à chaque proposition. Il n'en a pas été ainsi.

Voici d'ailleurs l'économie du projet :

Les municipalités auraient toute initiative pour demander l'expropriation. Une délibération du Conseil municipal avec un plan d'ensemble des terrains et du périmètre des travaux seraient soumis à l'autorité supérieure. Le plan indiquerait la superficie des immeubles à exproprier, le nom de chaque propriétaire, les travaux à exécuter, les parcelles non utilisées et susceptibles d'être revendues, le prix approximatif de tous les travaux. Le plan serait déposé durant un mois à la mairie et les intéressés pourraient consigner leurs observations sur un registre. *

Le Préfet prendrait l'avis du Conseil départemental d'hygiène avant de donner son approbation : il prendrait ensuite l'arrêté de cessibilité, pour les communes n'ayant pas 5.000 habitants et dont le devis ne dépasserait pas 100.000 francs ; pour les villes de plus de 5.000 habitants et dont le devis dépasserait 100.000 francs, un décret dans la forme des règlements d'administration publique serait nécessaire. Enfin quand le devis dépasserait 5 millions, une loi pourvoirait à l'approbation du plan.

La commune n'aurait aucune possibilité de se décharger de l'exécution des travaux d'assainissement sur un concessionnaire. C'est à elle qu'est imposée

cette nécessité, toujours pour empêcher la spéculation ; quant aux terrains n'ayant pas été utilisés ils seront vendus par adjudication.

Lorqu'une voie ancienne aura été détruite, les riverains auront la possibilité de s'avancer jusqu'à la nouvelle voie, s'ils refusent, des experts seront nommés pour estimer la valeur des terrains, et l'expropriation s'ensuivra. Mais le rapporteur ne veut pas « qu'une nouvelle rente foncière soit accordée aux « propriétaires voisins par suite de la plus-value que « les travaux d'assainissement donneront nécessaire- « ment aux immeubles voisins. Aussi le plan des tra- « vaux comprendra « non seulement les immeubles « strictement nécessaires, mais ceux encore que leur « seule situation destine à bénéficier d'une plus-value « disecte et immédiate résultant de l'exécution des « travaux. »

Tel est le résumé de ce projet de la Commission qui avait voulu concilier les principes qui se trouvaient dans les propositions Delory et Siegfried. Il ne semble pas qu'il ait réussi dans cette tâche. On ne voit nulle part ce qui faisait l'originalité des projets antérieurs. En effet, il ne parle pas de la question de la création des quartiers neufs de leur aménagement à la périphérie suivant des plans déterminés. Il passe sous silence la question relative à l'indemnité. Il ne conçoit pas que le revenu tel qu'il est dans la majorité des cas est augmenté par suite

de l'entassement des habitants, que la juste indemnité fixée sur cette base par le jury, est fautive, et occasionne pour les communes des dépenses exagérées. Pour le rapporteur l'application des règles suivant la loi de 1841 est suffisante.

Il ne permet pas, nous avons vu, à la commune de se substituer un concessionnaire pour l'exécution des travaux par crainte de la spéculation. Nous croyons que l'on peut réduire la spéculation, mais il n'est guère possible qu'elle ne s'exerce. De plus, nous la montrerons en critiquant le projet Siegfried, que les communes ne voudront à aucun prix faire les travaux et par conséquent ne prendront pas l'initiative de demander l'expropriation. C'est pourquoi il faudrait accorder toutes facilités aux municipalités, auxquelles avons-nous demandé précédemment, pourraient s'adjoindre les commissions sanitaires pour demander l'initiative des travaux, si elles s'y refusaient.

Car il ne faut pas toujours partir de cette idée de bon vouloir des municipalités. Beaucoup d'entre elles ne feront pas leur devoir par mauvaise volonté. C'est la raison qui militerait en faveur d'un organe susceptible de remplir ce rôle si elles l'oubliaient.

Nous ne nous arrêterions pas davantage à ce projet qui ne procurerait aucune amélioration à l'état de choses existant, s'il n'avait posé un principe nouveau relatif à la plus-value résultant de l'exécution des travaux pour les immeubles voisins.

La Commission ne veut pas que le propriétaire puisse avoir une nouvelle rente foncière du fait de la plus-value acquise par l'exécution des travaux. Pour cela on comprend l'immeuble, qui serait susceptible d'acquérir cette plus-value, dans le plan des travaux.

La commune se trouverait dans la situation d'exproprier pas mal d'immeubles ; car dès l'annonce d'une expropriation possible, les terrains augmentent instantanément de valeur. De plus, la commune expropriera des terrains qu'elle saura ne devoir lui être d'aucune utilité. Ce sera en outre une habitation qui était salubre et qu'il faudra payer un prix élevé. Elle sera ensuite obligée de la revendre peut-être avec perte, si elle ne veut pas la démolir.

Nous ne croyons pas que cette extension donnée au plan soit favorable aux finances de la commune, surtout avec l'estimation qui sera faite suivant les règles de la loi du 3 mai 1841.

Vis-à-vis de ces immeubles, on ne peut nullement invoquer leur insalubrité, ni leur utilité puisque nous croyons que cette opération sera nuisible aux intérêts de la commune. C'est justement contre l'application de ce projet que les intéressés, c'est-à-dire les propriétaires pourraient réclamer. Il n'y aurait plus de garantie de la propriété, car une plus-value est quelque chose de très difficile à apprécier.

C'est pourquoi le projet de la Commission qui avait essayé de combiner les principes émis par

MM. Delory et Siegfried a échoué dans sa tâche.

Les municipalités ne pourraient avec lui faire œuvre utile ; elles seraient toujours arrêtées par les sommes considérables qu'elles devraient déboursier. Elles ne pourraient pas davantage, les travaux d'assainissement permis, faciliter la construction de maisons pour les classes ouvrières.

Je dirai même que le projet ainsi étudié enlèverait aux propriétaires toute garantie, toute sécurité pour l'avenir.

Nous ne cesserons de répéter que l'assainissement des villes, la transformation des quartiers ne pourront avoir lieu tant que l'indemnité d'expropriation aura pour critérium le revenu établi sans aucune distinction. Les municipalités, devant les sommes considérables que le jury imposera, ne feront rien et ne pourront rien faire. Seules les villes très riches, pourront faire ce sacrifice.

CHAPITRE III

Proposition Siegfried

Une proposition de loi avait été déposée par M. Siegfried le 3 juin 1903 à la Chambre. Elle avait été renvoyée à la Commission de l'Administration générale, départementale et communale des cultes et de la décentralisation. Mais la législature ayant pris fin avant que ce projet ne fut discuté et voté, M. Siegfried déposa à nouveau un projet, modifié dans ses lignes secondaires le 18 novembre 1910.

L'auteur du projet, dans son exposé des motifs, nous éclaire sur les reproches à faire à la législation existante, sur les modifications à y apporter, sur les avantages que procureront aux autorités municipales l'application de son projet de loi d'expropriation pour cause d'insalubrité.

Sans doute la loi de 1902 a posé dans son article 18 le principe de l'expropriation pour cause d'insalubrité. Mais malgré le but que s'est proposé le Parlement, il semble que les moyens donnés aux municipalités, quelques larges qu'ils soient, limiteront cette loi sur la santé publique.

Tant qu'il ne s'agit en effet que des mesures ayant trait à la conservation ou à l'amélioration des immeubles existants les pouvoirs du maire, avons-nous vu, sont très étendus, notamment pour examiner si les immeubles nouvellement construits sont conformes au règlement sanitaire, d'autre part pour forcer le propriétaire d'un immeuble insalubre à faire les réparations nécessaires, et à les faire en son lieu et place si ce dernier s'y refuse.

Mais lorsque des immeubles se trouvent dans un état tel que la démolition est le seul moyen d'arriver à l'assainissement, en un mot lorsque l'insalubrité est le résultat, non plus seulement de causes extérieures, mais aussi, de causes *intérieures*, la loi de 1902 paraît insuffisante.

« Lorsque par exemple il faudrait supprimer des étages entiers, démolir la façade ou une aile, agrandir une cour au détriment du bâtiment... de tels travaux excèdent ceux qu'autorisent l'article 12 et faute d'une disposition spéciale et formelle dans la loi, les autorités hésitent à agir (1). »

C'est justement ce que le projet précise. Il pose nettement le principe de l'expropriation pour cause d'insalubrité, et il veut en assurer l'application, « en développant le germe déposé dans l'article 18 et qui donne à la commune le droit d'exproprier pour cause d'insalubrité ».

1. *Journal officiel*, 18 novembre 1910.

Donner aux communes la possibilité d'assainir leurs vieux quartiers, sans qu'elles puissent trouver devant elles des impossibilités provenant de l'exigence des propriétaires, soit « en déterminant les « règles d'exécution des travaux, soit en établissant « relativement à la fixation des indemnités des « maxima que le jury ne puisse dépasser, tout en « dédommageant suffisamment le propriétaire exproprié, enfin en instituant un recours en cassation « permettant pour la violation des règles relatives à « l'indemnité, d'en appeler à un autre jury de la « décision du premier ».

En un mot, de n'avoir plus à appliquer lorsqu'il s'agit de questions de salubrité et d'assainissement la loi d'expropriation pour cause d'utilité publique du 3 Mai 1841. Car il y a entre l'expropriation pour cause d'utilité publique, et pour cause d'insalubrité des différences fondamentales que M. Juillerat au Congrès de Marseille a nettement définies. « Dans le « cas d'expropriation pour cause d'insalubrité, la « partie expropriante n'a nullement besoin de la « propriété pour un usage déterminé. Elle se trouve « en présence d'un propriétaire qui par ignorance, « par incurie ou cupidité a laissé sa maison en arriver à un degré d'insalubrité telle que la santé des « habitants et des voisins et par suite la santé publique se trouvent en danger. Le remède à cet état « de choses est conçu, déterminé.

« Le propriétaire peut par l'exécution des travaux
« prescrire rendre la maison inoffensive ; ou bien si
« elle est totalement inhabitable il lui est loisible de
« l'utiliser autrement que comme logement ; il peut
« en faire des dépôts, des magasins. Les travaux à
« faire lui incombent complètement et personnelle-
« ment. La commune n'intervient que pour substi-
« tuer à un propriétaire récalcitrant ou impuissant et
« dans l'intérêt supérieur de la santé publique. Le
« droit d'expropriation n'étant autre chose que la
« consécration du droit que la loi reconnaît à la com-
« mune d'agir au lieu et place du propriétaire. C'est
« en somme une opération de défense de la société,
« qui a, vis à vis du propriétaire qui ne veut pas se
« soumettre à la loi, un véritable caractère pénal. La
« commune achète une maison non pas qu'elle a
« besoin, mais parce qu'il faut faire disparaître un
« foyer d'infection et de contagion, et que le proprié-
« taire est incapable, volontairement ou non, de le
« faire. Dans l'expropriation pour cause d'insalubrité,
« l'objet de l'expropriation est immuable ; la maison
« est insalubre, car il est établi par toute une procé-
« dure. Il y a jugement qui a force de chose jugée
« et qui détermine ce qu'il faut faire pour faire cesser
« l'insalubrité (1) ».

C'est en raison de ces différences que la procédure paraît, elle aussi doit être modifiée.

1. Juillerat, Congrès de Nancy, 1906.

En effet avec la loi d'expropriation de 1841, deux enquêtes sont nécessaires, tout d'abord celle qui précède la déclaration d'utilité publique, et la seconde enquête dite parcellaire et qui précède l'arrêté de cessibilité pris par le préfet.

Il semble que dans le cas d'expropriation pour cause d'insalubrité la première enquête n'est pas indispensable.

Tel est l'avis de l'auteur du projet. En effet les articles 1, 2 et 3, fixent les conditions préalables à l'exécution des travaux. « Les communes peuvent poursuivre l'expropriation des immeubles, groupes d'immeubles ou les quartiers reconnus insalubres ». C'est en effet le conseil municipal qui est juge ou plutôt qui prend l'initiative de décider si tel immeuble ou tel quartier est insalubre. En ce cas par une délibération motivée qui est transmise au préfet, il détermine le périmètre des travaux. Le préfet à son tour prend l'avis de la Commission sanitaire et du Conseil départemental d'hygiène, pour savoir s'il y a lieu de donner suite à la délibération du Conseil municipal, et si l'avis est favorable, il prescrit une enquête publique portant sur les immeubles à exproprier et sur le bien fondé de l'expropriation,

L'enquête terminée il prend un arrêté de cessibilité, qui produit les effets d'un décret d'utilité publique.

Donc il y a ici une procédure simplifiée, en ce sens

qu'il n'y a plus qu'une seule enquête à faire, c'est celle précédant l'arrêté de cessibilité ; et de plus le pouvoir central, n'intervient pas pour déclarer l'utilité publique.

Pour soutenir ces modifications M. Siegfried, reconnaît que le caractère d'utilité publique, peut donner lieu à des divergences d'opinion, les appréciations peuvent varier, et l'on comprend l'enquête d'utilité publique ; mais lorsqu'il s'agit d'une expropriation pour cause d'insalubrité, et n'en est plus de même. Car « l'insalubrité est un fait qu'il suffit de constater et qu'il appartient aux autorités sanitaires d'apprécier souverainement ».

De plus, pourquoi solliciter l'autorisation du pouvoir central en ce qui concerne des travaux de salubrité limités à une commune. En général ils n'ont pas une grande importance, et la commune est en outre, la seule apte à apprécier quels sont ses besoins ; pourquoi, par conséquent ne pas lui laisser l'initiative de demander l'urgence de ces travaux ?

On comprend la nécessité de l'enquête parcellaire pour connaître les conséquences de l'expropriation et pour savoir quels sont les immeubles qui sont compris dans le plan d'expropriation.

Par suite les deux enquêtes sont réunis en une seule, et aussi les deux décisions n'en font plus qu'une ; l'arrêté de cessibilité subsiste seul.

En résumé la décision de la Commission sanitaire

ou du Conseil départemental d'hygiène impose au préfet l'obligation de prendre un arrêté constatant l'insalubrité. Dans les trois mois qui suivent la commune est en droit d'exproprier.

Donc simplification de la procédure, et diminution des délais.

Mais l'intérêt de cette proposition de loi consiste dans la partie ayant trait aux indemnités à allouer aux propriétaires de biens à exproprier. Elle s'inspire de la loi anglaise du 18 août 1890 *Housing of the Working Classes Act*, mettant en pratique ce principe que « nul ne doit s'enrichir par sa faute. »

Et c'est vraiment une faute des propriétaires de permettre que des familles nombreuses s'entassent dans des pièces défectueuses. N'augmente-t-il pas ainsi le revenu de sa maison ? et c'est sur ce chiffre surelevé que le jury se basera pour lui accorder une indemnité. Elle sera vraisemblablement trop élevée, puisqu'il a enfreint les règlements sanitaires pour arriver à ce résultat. N'y a-t-il pas comme disait M. Bourcart au Congrès de Nancy 1906 « abus de droit lorsqu'un propriétaire par raison de calcul et d'économie, viole les règles élémentaires d'hygiène au point de rendre son immeuble insalubre et contraint l'autorité à exiger l'expropriation. » ?

Il encourt encore d'autres responsabilités lorsqu'il ne fait pas les réparations nécessaires à son immeu-

ble et lorsqu'il le laisse dans un tel état qu'il ne puisse être habité.

Devra-t-on, à ce propriétaire récalcitrant, lui allouer une indemnité de dépossession ? au lieu d'un ennui que lui occasionnerait l'expropriation de l'immeuble, il en retirerait un avantage, d'autant plus élevé que sa maison serait plus insalubre ?

Evidemment non et le projet de loi spécifie les cas où des réductions et des déductions devront être faites.

L'article 4 donne au préfet l'obligation de nommer trois experts, l'un designé par le maire, le second par le propriétaire, le troisième par président du Tribunal, et choisi sur la liste des membres du Conseil départemental d'hygiène.

« Les experts auront pour mission exclusive d'évaluer : la valeur venale actuelle de l'immeuble, les réparations qu'il conviendrait d'y faire pour le rendre salubre et le chiffre des dépenses. Ils ont un mois pour déposer leurs conclusions.

Le jury est obligé de tenir compte de ces éléments pour fixer le chiffre de l'indemnité à accorder au propriétaire.

Les règles suivantes doivent étre appliqués conformément aux dispositions de l'article 5 du projet.

« 1° Le jury fixe l'indemnité par deux délibérations motivées ; la première fixe la valeur venale de l'immeuble, la seconde fixe la somme qu'il y a lieu

de déduire, d'une part, pour tenir compte de la diminution du revenu qui résulterait de la diminution des locataires, au chiffre que permettraient les règles de l'hygiène ; d'autre part pour tenir compte de la dépense qu'occasionneraient les travaux nécessaires pour rendre l'immeuble salubre.

« 2° Dans le cas où l'immeuble ne pourrait être rendu propre à l'habitation pour des travaux d'amélioration le jury n'accorde d'indemnité que pour la valeur du sol et des matériaux de démolition.

« 3° L'indemnité à allouer au propriétaire d'un immeuble exproprié pour cause d'insalubrité ne comprendra jamais d'indemnité pour le fait de dépossession ».

Il y aura encore une autre réduction qu'il faudra envisager ce sera lorsque les travaux d'assainissement auront procuré aux immeubles voisins appartenant au même propriétaire, une certaine plus value. On en tiendra compte pour le chiffre total de l'indemnité à allouer au propriétaire.

Malgré ces garanties, M. Siegfried craint qu'il ne convient pas dans tous les cas de s'en rapporter à la décision du Jury. Il peut faire une mauvaise application des règles, il peut donner une mauvaise interprétation aux faits et accorder au delà de la valeur venale de l'immeuble. C'est pourquoi sa décision peut-être attaquée devant la Cour de cassation pour violation des règles contenues dans l'article 5. C'est

un autre jury qui sera saisi de l'affaire et qui appréciera et fixera le chiffre de l'indemnité.

Ce projet de loi qui n'a pas encore été discuté à la Chambre, a reçu un accueil chaleureux de la part de ceux qui s'intéressent aux questions d'hygiène et de salubrité et que préoccupent les questions d'amélioration urbaine et rurale en ce qui concerne l'habitation.

Dans les différents congrès des motions en faveur de la discussion et du vote de cette proposition ont été émises :

Tout d'abord au congrès de Montpellier en 1905, M. Moye « considère cette proposition de loi comme complétant d'une manière très heureuse la loi de 1902, aussi devons nous souhaiter que le Parlement y donne promptement adhésion » et le Congrès émettait un vœu en ce sens.

Au congrès de Nancy en 1906, M. Bourcart « reconnaît que la proposition de M. Siegfried corrigerait les exagérations du système que la loi a elle-même édifié et dont les inconvénients, révélés par l'expérience, choquent la raison et la justice ». Quant à la question relative au maintien du jury « il est tout naturel de lui tracer des règles pour guider son appréciation et notamment de lui imposer une expertise qui dans le cas présent, prend une physionomie particulière. »

« La nécessité des règles précises, lorsque le débat

est soumis à des juges qui ne sont pas des juges de profession, est inévitable. On la reconnaissait pour le *judex romain*, comme on la reconnaît, de nos jours, pour les jurés des procès criminels. Les uns et les autres ont été enfermés dans des formules et des questions bien déterminées. Pourquoi le jury d'expropriation jouirait-il d'un pouvoir discrétionnaire que ce genre de juridiction ne comporte pas ? » Les différents Congrès d'hygiène qui se sont occupés de la proposition de M. Siegfried, ont adhéré aux conclusions du projet, au but poursuivi en faveur de l'hygiène et de la salubrité de l'habitation.

Cependant dans ses parties secondaires cette proposition a été critiquée. Notamment en ce qui concerne l'initiative exclusive qui est laissée au Conseil municipal pour le projet d'assainissement, ensuite quant à l'obligation imposée aux municipalités d'entreprendre elles-mêmes les travaux, enfin sur la constitution du jury et des limites peu précises dans lesquelles on a voulu le maintenir.

Nous allons examiner tour à tour chacune de ces critiques et montrer de quelle façon on pourrait améliorer le projet.

Tout d'abord on reproche que l'initiative du projet d'assainissement soit laissée au Conseil municipal seul. Sans doute « il est l'organe le mieux placé pour recevoir les plaintes des intéressés ou les rapports des médecins investis d'un service public. C'est d'ail-

leurs la commune qui supportera la dépense ». Mais peut-on considérer qu'il était toujours compétent dans son appréciation. Il arrive malheureusement que le corps municipal se compose d'individualités qui peuvent avoir à cœur de se rendre utiles, mais que les questions relatives à l'hygiène laissent indifférents, parce qu'ils n'en connaissent pas la véritable portée. Ils ont souvent de vagues notions d'hygiène, et c'est à eux qu'est laissée l'initiative du projet d'assainissement.

Outre cette raison, il y en a une autre, c'est que le corps municipal est un corps élu qui doit tenir compte des desiderata des électeurs même et je dirai surtout lorsqu'ils sont contraires à l'intérêt public : car en ce qui concerne l'assainissement, les intérêts privés se trouveront en désaccord avec un plan d'expropriation pour cause d'insalubrité. Devant cette résistance des intérêts coalisés le Conseil municipal n'osera passer outre et ne prendra sur lui aucune initiative.

De plus l'argument invoqué par l'auteur du projet « considérant que ce sont les municipalités qui supporteront la dépense des travaux » se retourne contre lui. Car c'est justement parce qu'elles auront peur que le projet d'exécution ne coûte trop cher aux finances de la commune que les municipalités hésiteront reculeront et ne feront rien.

Il conviendrait, pensons-nous, de donner à un or-

gane, indépendant, que seul l'intérêt général ferait agir, la possibilité de prendre cette initiative, lorsque l'autorité municipale manquerait à son devoir. « Il serait utile, comme dit M. Bourcart, d'accorder semblable initiative aux commissions sanitaires de circonscription, prévues à l'articles 20 de la loi du 15 février 1902, relatives à la protection de la santé publique et qui pourraient être facilement avisées par les médecins locaux.

« Dans le cas où l'initiative viendrait de la commission sanitaire, la procédure serait inverse de celle prévue, c'est-à-dire que le préfet saisirait de cet avis le Conseil municipal dont la délibération pourrait être attaquée devant le Conseil départemental d'hygiène. »

L'autre critique qui est adressée au projet a trait aux obligations qui sont imposés aux communes de faire elles-mêmes les travaux d'assainissement. « Toutefois il écarte la possibilité pour une commune, de concéder à un entrepreneur, qu'elle se substituerait d'une façon complète, le soin d'opérer l'assainissement et la construction qu'elle projette... afin d'écartier le plus possible les éléments de spéculation. En effet l'article 4 du projet de 1904 dit :

« La commune doit opérer elle-même les travaux d'assainissement, de transformation des immeubles ou de constructions d'immeubles neufs sur les terrains assainis. Elle ne pourra se substituer un concessionnaire.

Elle peut décider que tout ou partie du terrain soit affecté aux constructions ou attribué à des conditions fixées par elle à des sociétés de constructions d'habitations à bon marché.

Après exécution du plan, la commune reste libre de revendre la partie des terrains non attribués. »

Mais il faut reconnaître que dans le second projet déposé à la Chambre le 18 novembre 1910, l'article 4 correspondant aux restrictions imposées aux communes n'existe pas.

Quel est le but de l'auteur. A-t-il considéré qu'il valait mieux laisser les communes libres de faire exécuter les travaux par un concessionnaire et de n'imposer ensuite aux acheteurs des terrains aucune condition. Il ne s'en explique pas dans l'exposé des motifs.

Toutefois la question se pose sous cette forme.

Les municipalités ayant approuvé un plan d'ensemble, devront-elles exécuter les travaux elles-mêmes, ou bien les confier à un concessionnaire et par suite permettre à la spéculation de s'exercer ? En outre, les travaux d'assainissement terminés, les municipalités auront-elles fait tout leur devoir en revendant des terrains sans condition aucune, et sans prévoir la reconstruction de maisons ouvrières ?

Quand M. Siegfried dans son premier projet imposait dans son article 4, aux municipalités d'exécuter les travaux elles-mêmes, sans avoir recours à un con-

cessionnaire, il prétendait empêcher la spéculation. Cette raison a toute sa valeur, mais d'un autre côté les municipalités hésiteront de prendre sur elles les tracas et les dépenses que nécessiteront ces travaux. La meilleure solution, à notre avis, serait de leur laisser une liberté entière; ce serait à elles de choisir entre ces deux moyens, ou exécuter elles-mêmes les travaux, ou les confier à un concessionnaire même avec la certitude qu'il y aura une spéculation :

De deux maux, d'un côté permettre au concessionnaire de faire une bonne affaire dont le résultat aura pour effet de rendre une ville salubre, d'un autre, voir que l'assainissement ne peut se faire parce que la commune a peur que ses finances ne puissent supporter les dépenses à effectuer et par suite laisser la ville insalubre, il vaut mieux semble-t-il la première manière.

Mais lorsque les travaux d'assainissement seront terminés, soit par la commune elle-même, soit par un concessionnaire, que faire des terrains? La commune aura le droit de les vendre. Mais nous ne croyons pas que les municipalités aient terminé leur tâche; elles n'ont pas accompli leur œuvre d'assainissement complètement. En effet ce quartier insalubre qui a été démolí était le logement des ouvriers, des gens de petite condition. Si ces maisons expropriées sont démolies, que vont-ils devenir; ils viendront encombrer une autre partie de la ville. Ils

s'entasseront dans des chambres, en trop grande quantité; ils provoqueront le surpeuplement et rendront ce quartier insalubre.

Donc ces terrains assainis, dont nous parlions précédemment, il serait nécessaire, comme d'ailleurs l'exige la loi anglaise du 18 août 1890, d'obliger l'autorité locale à revendre des terrains, mais à la condition expresse d'y construire des habitations à bon marché. Le plan d'expropriation devrait prévoir qu'une certaine superficie de ces terrains soit destinée à cet usage.

Mais tout le monde n'est pas d'accord pour la construction des maisons ouvrières. Les partisans de la non intervention des communes voudraient que l'on confie ce soin à des sociétés. Ils estiment que l'initiative privée est suffisante pour réaliser ces espérances.

Mais ceux qui sont partisans de l'intervention des municipalités pour la construction des habitations à bon marché estiment que les maisons construites par les sociétés sont d'un prix trop élevé pour permettre aux classes ouvrières de les habiter. De plus, accusation plus grave, ils estiment que l'initiative privée a été au dessous de sa tâche et que les résultats ne sont pas assez rapides et assez efficaces. Ils montrent à l'appui de leur thèse, les résultats obtenus par les municipalités anglaises qui ont assaini des espaces considérables, ont construit elles-mêmes des habita-

tions ouvrières ou les ont vendues à des sociétés en leur imposant des conditions précises quant à leur structure, leur hauteur et leur prix.

Les partisans de l'interventionisme viennent de triompher, et des discussions ont eu lieu à la chambre, tout dernièrement, ayant trait à la construction des habitations ouvrières par les municipalités.

En tout cas il semble que l'on pourrait concilier ces deux principes. Les travaux d'assainissement terminés, les communes pourraient revendre les terrains à des sociétés de construction, en les obligeant d'y construire des habitations à bon marché pour les classes ouvrières en certaine quantité, libres à elles d'édifier des maisons de rapport pour les autres parties ; mais si les municipalités ne trouvaient pas d'acquéreurs de terrains sous ces conditions, elles construiraient elles-mêmes.

On peut, à juste raison, objecter que les terrains assainis se trouvent ordinairement au centre de la ville, et que leur prix est très élevé et que les habitations ouvrières n'y sont guère possibles. Ne pourrait on pas, en ce cas, vendre ces terrains à un prix élevé et acheter ailleurs des terrains destinés aux constructions projetées ? En facilitant les voies de communication, la population ouvrière se porterait à la périphérie et décongestionnerait les quartiers surpeuplés.

L'œuvre d'assainissement pourrait se faire dans ces conditions, nous semble-t-il, en laissant aux munici-

palités toute liberté en ce qui concerne les moyens d'assainissement et en lui imposant la construction de maisons salubres, soit sur les mêmes lieux, soit à la périphérie.

Enfin la dernière critique que nous croyons pouvoir faire à la proposition de loi de M. Sregfried a trait à la composition du jury. Nous croyons qu'il serait utile de modifier la composition du jury ou du moins de permettre que des compétences puissent en faire partie comme membres de droit avec voix délibérative.

Nous craignons que le jury ne se rende pas toujours un compte exact des conséquences de leur appréciation.

Cependant ce projet, tel qu'il a été soumis à l'approbation de la Chambre, contient l'essentiel des revendications que les hygiénistes réclament pour arriver à l'assainissement des agglomérations. Ils considèrent, avec juste raison, que si ces moyens sont en leur pouvoir, si les municipalités désireuses de faire leur devoir, veulent en assurer l'exacte application, la diminution de la mortalité et l'amélioration de l'habitation ouvrière, deviendront possibles.

Les communes auront toute possibilité d'assainir leurs vieux quartiers; elles n'auront plus devant elles le spectre des sommes considérables qu'il leur fallait dépenser; les propriétaires expropriés ne pourront plus être une barrière infranchissable par suite de leurs réclamations exagérées. Le Jury ne pourra plus

sanctionner leurs désirs, puisqu'il se trouvera confiné dans des limites strictes, puisqu'il devra apprécier et fixer l'indemnité suivant des formules arrêtées d'avance.

De cette façon les municipalités pourront exproprier comme le disait le projet Morlot « à moindres frais ». Ainsi pourront se solutionner les questions si discutées et discutables de la reconstruction des maisons salubres et d'habitations à bon marché pour la classe ouvrière.

Arrêtées auparavant par le chiffre exorbitant de l'achat des terrains, les sociétés de construction, ou bien les municipalités si a leur tour l'autorisation de construire et de gérer leur est accordée, ne pourront plus se prévaloir des dépenses faites. Elles devront se soumettre aux desiderata et aux exigences de l'opinion publique qui aura compris quel secours et quel bienfait l'hygiène procure à la santé.

Ce projet vient d'ailleurs d'être discuté à la Chambre aux séances du 19, 22 mars 1912 :

Dès l'ouverture de la discussion générale M. Lefas a demandé des précisions et a adressé quelques critiques à cette proposition :

Tout d'abord, et en cela en concordance avec le rapporteur M. André Honnorat, il a été reconnu que les nouveaux pouvoirs qui étaient confiés aux municipalités, n'avaient aucun caractère politique, et que l'expropriation pour cause d'insalubrité ne permettrait

pas à la commune de faire des spéculations sur les terrains expropriés.

Que la loi de 1902 relative à la santé publique et notamment les articles 12 et 13, c'est-à-dire la procédure de préavis relative aux immeubles nécessitant les réparations, restait encore en vigueur, et que la nouvelle loi ne serait que le complément de celle de 1902. Qu'en un mot l'expropriation ne serait ordonnée que si les réparations ordonnées n'avaient pas été exécutées.

Mais M. Lefas trouve extrêmement grave qu'il n'y ait aucun recours possible contre l'arrêté préfectoral ordonnant l'expropriation. Il craint que les intérêts particuliers ne soient lésés par le manque de recours à l'autorité supérieure ; il donne comme exemple la loi du 3 mai 1841 et la loi du 15 Février 1902 qui instituent ces recours. Il va même plus loin, il demande que ce recours ne soit pas seulement possible, aux propriétaires expropriés, mais encore à tout intéressé, c'est-à-dire à tout contribuable. En effet dit-il « on ne fait pas des travaux d'expropria-
« tion sans argent ; les finances de la commune peu-
« vent être engagées par cette procédure d'expro-
« priation : il convient que tout contribuable puisse
« en appeler à l'administration supérieure, en temps
« voulu c'est-à dire avant la décision définitive d'ex-
« propriation et non pas après que cette décision
« aura été prise ».

Il réclame en outre en faveur du propriétaire le droit de forcer la commune à réaliser l'expropriation, au cas où celle-ci négligerait de le faire dans un délai de six mois par exemple : il est certain que du jour où l'expropriation a été prononcée le propriétaire n'a plus le droit de faire des réparations, il n'est pas juste de le laisser dans l'incertitude et de permettre à la commune de ne réaliser l'assainissement qu'au moment le plus favorable pour elle : « Il convient, comme disait M. Cheysson au congrès de Nancy 1906, de concilier les deux principes « fondamentaux des « sociétés humaines, la santé humaine et la pro-
« priété, en combinant ces deux lois, la loi sanitaire
« et la loi d'expropriation, mais il est aussi naturel
« que l'on entoure les droits individuels de garanties
« contre les empiétements de la collectivité ».

Enfin il demande que le comité de patronage des habitations à bon marché donne son avis en même temps que l'enquête sur l'utilité de l'expropriation, et qu'une indemnité soit accordée aux locataires des immeubles expropriés.

Il convient en effet de pourvoir au logement des familles qui ont été obligées de résilier leur bail. Encore faut-il que des habitations se trouvent à leur disposition ? C'est pourquoi M. Lefas demande que l'avis de comité de patronage soit donné au préfet en même temps que la délibération du Conseil municipal demandant l'expropriation, et l'avis de la com-

mission sanitaire et du Conseil départemental d'hygiène.

Il faut, en effet rechercher, avant l'arrêté de cessibilité, s'il existe dans la commune des immeubles en nombre suffisant pour abriter les familles qui ont été obligées de donner congé, ou bien leur accorder une indemnité.

Comme d'ailleurs le montre M. Lefas s'il n'y a pas assez de maison de remplacement, et si les locataires n'ont droit à aucune indemnité, la commune ne pourra procéder à la démolition des immeubles. Elle sera obligée de les conserver intacts et de ne pas expulser les locataires; elle se sera substituée aux anciens propriétaires, et elle ne pourra rien faire.

M. Lefas demande que l'avis du comité de patronage des habitations à bon marché fasse partie de l'enquête générale, le préfet appréciera après avoir reçu le rapport de la Commission sanitaire ou du Conseil départemental d'hygiène, s'il y a lieu de prendre l'arrêté de cessibilité. De plus comme l'avis du Comité de patronage ne peut avoir de certitude mathématique en ce qui concerne le nombre de familles qui trouveront à se loger suivant leurs moyens, il demande qu'une indemnité correspondant au prix d'un trimestre soit allouée aux locataires expulsés.

Le rapporteur M. André Honnorat dans sa réponse a tenu à préciser quel était le but proposé et le principe dominant de cette proposition de loi: « C'est l'es-

« timation de la valeur d'un immeuble insalubre, en
« tenant compte des travaux qu'il faudrait effectuer
pour le rendre propre à l'habitation » car autrement
« on continuera à prendre pour seule base de cette
« estimation le revenu qu'il produit, c'est-à-dire à
« payer finalement cet immeuble au dessus de sa
« valeur vraie... C'est là, dit-il, l'essentiel de la réforme,
« le reste n'est qu'accessoire ».

Voici le texte que la Chambre a voté, et qui rappelle celui présenté par la commission mais avec quelques modifications.

Article premier. — « Les communes pourront poursuivre l'expropriation des immeubles, groupes d'immeubles ou quartiers reconnus insalubres.

Néanmoins lorsqu'il s'agira d'immeubles isolés, l'expropriation ne pourra être poursuivie qu'au cas où le propriétaire n'aurait pas déféré à la mise en demeure à lui faite en vertu de l'article 12 de la loi du 15 février 1902 ».

Il n'y a pas eu de modification dans cet article, on a seulement précisé dans la discussion, que le mot immeuble, voulait dire servant à l'habitation et que par suite cet article ne concernait pas les établissements insalubres et dangereux, sauf au cas où ces établissements seraient compris dans le plan d'ensemble.

L'addition à l'article I impose une restriction au droit des municipalités en ce qui concerne un immeu-

ble isolé. Pour une seule habitation l'expropriation ne s'imposera que si le propriétaire n'a pas fait les travaux nécessaires que la commune lui avait imposés de faire.

L'Article II décide que: « Une délibération du conseil municipal déclare l'opportunité de l'expropriation et fixe le périmètre d'assainissement.

« Cette délibération motivée et appuyée d'un avant-projet sommaire des travaux d'assainissement avec un plan d'ensemble indiquant la superficie des immeubles à exproprier et le nom de chacun des propriétaires, est transmis au préfet ».

M. Lefas avait proposé un amendement prévoyant au moment de la procédure d'enquête précédant l'expropriation, la nécessité d'un avis de la part du Conseil des habitations à bon marché constatant s'il existe dans la commune des immeubles en nombre suffisant pour loger les habitants expulsés par suite de l'expropriation, afin de renseigner l'administration.

Cet amendement n'a pas été admis en principe, cependant il est transmis au préfet « un plan d'ensemble indiquant la superficie des immeubles à exproprier et nom de chacun des propriétaires ».

Art. III. — « Le préfet après avoir pris l'avis de la commission sanitaire du Conseil départemental d'hygiène et du Comité de patronage des habitations à bon marché, statue sur la suite à donner au projet.

« S'il prend en considération la délibération du
« Conseil municipal, il prescrit une enquête publique,
« qui porte en même temps sur le principe de l'ex-
« propriation et sur l'indication parcellaire des
« immeubles qui devront y être compris.

« Il apprécie les résultats de cette enquête et prend
« s'il y a lieu l'arrêté de cessibilité prévu par l'arti-
« cle 2 de la loi du 3 mai 1841. Cet arrêté produit les
« effets d'un décret déclaratif d'utilité publique. Il
« suspend le droit du propriétaire d'exécuter aucun
« travail d'aucune sorte dans son immeuble.

« Dans les dix jours de la publication de l'arrêté
« préfectoral cet arrêté peut faire l'objet d'un recours
« de la part de tout intéressé au ministère de l'Inté-
« rieur, qui statue dans le délai d'un mois après
« avis du Conseil supérieur d'hygiène publique; cet
« arrêté est en outre susceptible du recours au Con-
« seil d'état pour excès de pouvoir, violation de la loi
« ou d'un règlement d'administration publique, dans
« les formes du droit commun.

« Il est ensuite procédé à l'accomplissement des
« formalités prévues par la loi du 3 mai 1841, sous
« réserve des modifications résultant de la présente
« loi. Toutefois le délai d'une année prévu par l'arti-
« cle 14 paragraphe 2 de cette loi est réduit à six mois. »

Cet article qui se compose de quatre paragraphes
a subi des modifications ou plutôt des additions
importantes.

Tout d'abord en ce qui concerne l'intervention du Comité de patronage des habitations à bon marché. En vertu du premier paragraphe le préfet doit, avant de prendre l'arrêté de cessibilité, demander, comme l'indiquait le projet, l'avis de la commission sanitaire et du Conseil départemental d'hygiène et aussi celui du Comité de patronage des habitations à bon marché pour savoir si l'expropriation projetée ou demandée n'aura pas pour résultat d'expulser des maisons indiquées les locataires sans que ces derniers n'aient la possibilité de trouver dans la commune elle-même, des logements nouveaux, dans leurs prix. Cependant cet avis qui est demandé ne lie pas le préfet. Ce que l'on a obtenu en somme c'est que l'administration soit éclairée sur tous les inconvénients de l'opération projetée, c'est-à-dire sur le nombre et la nature des logements qui seront susceptibles de remplacer les immeubles détruits.

La commission ne prévoyait aucun recours contre l'arrêté de cessibilité du préfet. La Chambre a craint que les propriétaires se trouvent impuissants devant le fait accompli. Sans doute il convient de ne plus permettre aux propriétaires d'abuser de leurs droits, cependant il ne fallait pas leur interdire la possibilité de pouvoir se défendre contre l'arbitraire du préfet. Sans doute il y avait le recours de droit commun admis toujours pour violation de la loi, quoique le projet de la commission ne le mentionnait pas mais ce

n'était pas suffisant. Un recours par voie hiérarchique a été accordé non seulement à tout propriétaire exproprié, mais encore à tout intéressé, c'est-à-dire à tout contribuable. On s'aperçoit de l'extension possible de ce droit.

Il y a encore un autre droit qui est accordé au propriétaire.

Par exemple lorsque la commune ayant exproprié les terrains ne fait pas les travaux d'assainissement nécessaires. Il ne faut pas oublier que le propriétaire n'a plus le droit de faire des réparations à son immeuble dès que l'arrêté de cessibilité est pris. Il était injuste de laisser le propriétaire dans l'incertitude et à la merci de la commune. Il ne convenait pas de laisser à cette dernière la latitude de commencer les travaux lorsqu'il lui plairait, la Chambre lui accorde un délai de six mois ; si dans cet intervalle elle n'a pas fait le nécessaire, le propriétaire exproprié peut l'y contraindre.

Avec *l'article IV* nous arrivons au point important de la loi, à celui qui a trait à la question de l'indemnité.

« Pour la fixation du chiffre des offres à faire aux
« propriétaires, le préfet nomme trois experts, l'un
« sur la désignation du maire, le second sur la dési-
« gnation du propriétaire de l'immeuble à exproprier,
« le troisième sur la désignation du président du Tri-
« bunal civil.

« Les experts ainsi nommés auront pour mission
« exclusive d'évaluer :

« 1° La valeur vénale actuelle de l'immeuble ;

« 2° Le montant des dépenses qui entraînerait
« l'exécution des travaux nécessaires pour l'assai-
« nir ; la nature et l'importance de ces travaux sont au
« préalable déterminés suivant les formes prescrites
« par les articles 12 et suivants de la loi du 19 février 1902
« sur la protection de la santé publique ;

« 3° La diminution du revenu pouvant en résulter.
« Dans le cas où l'immeuble serait frappé d'interdic-
« tion totale, les experts devront évaluer le prix du
« terrain et des matériaux de la construction. Ils
« devront déposer leurs conclusions dans le délai
« d'un mois. »

Le texte ainsi élaboré est celui de la commission ; aucune retouche n'a été faite, aucun amendement n'a été proposé. La Chambre a admis la distinction qui lui était proposée pour apprécier suivant les différents cas la valeur de chaque immeuble. Elle a tenu à conserver cette évaluation à des gens compétents en la matière, et dont la nomination ne pourrait donner lieu à aucune critique.

Les experts ayant fait les estimations et ayant déposé leur rapport c'est le jury qui, sur ces données, va fixer l'indemnité.

Art. 5. — « Les règles suivantes sont observées
« dans la fixation de l'indemnité :

« Le jury fixe l'indemnité par deux délibérations
« motivées. La première établit la valeur vénale de
« l'immeuble. La seconde établit la somme qu'il y
« a lieu d'en déduire pour tenir compte : 1° De la
« dépense qu'occasionneraient les travaux nécessai-
« res pour rendre l'immeuble salubre : 2° De l'aug-
« mentation de valeur que sont susceptibles de rece-
« voir du fait des travaux d'assainissement et d'amé-
« lioration du quartier, les immeubles ou parties
« d'immeubles non compris dans le périmètre expro-
« prié et restant en possession du propriétaire.

« Dans le cas où l'immeuble à démolir n'aurait pu
« être propre à l'habitation par des travaux d'amé-
« lioration ou des modifications partielles, le jury
« n'accorde d'indemnité que pour la valeur du sol et
« celle des matériaux de démolition.

« L'indemnité à allouer au propriétaire d'un im-
« meuble exproprié pour cause d'insalubrité ne com-
« prendra jamais d'indemnité pour fait de déposses-
« sion.

« Les indemnités à allouer aux locataires seront
« fixées à un trimestre de leur loyer sans toutefois
« que cette indemnité puisse être inférieure à 30 fr.
« ni supérieure à 100 francs.

« Cette somme ne sera pas susceptible d'opposi-
« tion pour le paiement des loyers arriérés ».

Les deux premiers paragraphes de cet article ont
été admis sans grande discussion. Cependant on a

précisé ce que l'on entendait pas surpeuplement. Le revenu qui doit être diminué par suite de la réduction des locataires n'est pas imputable à ceux-ci. La loi a voulu punir le surpeuplement provenant de la faute du propriétaire qui, pour augmenter son revenu, favorise l'entassement des locataires et divise des logements à l'excès. C'est ce revenu acquis injustement que la loi désire et veut frapper.

Quant au troisième paragraphe, il a été trouvé trop dur vis-à-vis du propriétaire ou du moins pas suffisamment explicite.

En effet le projet de la commission n'accordait au propriétaire d'un immeuble non susceptible d'être réparé que le prix du terrain et des matériaux. Cependant il peut arriver que l'immeuble non susceptible d'être habité peut servir à d'autres usages, par exemple à être converti en magasin. Il aura dans ce cas une valeur plus grande que celle qui lui serait donnée par le projet de la commission. C'est pourquoi une modification a été faite. Seront seulement payés pour la valeur du terrain et des matériaux, les im-
« meubles à démolir qui n'auront pu être propres à
« l'habitation par des travaux d'amélioration ou des
« modifications partielles ».

Le quatrième paragraphe concerne les locataires qui sont obligés de résilier leur bail par suite de l'expropriation projetée. C'est ici la commune qui se rend propriétaire des immeubles compris dans le plan ;

elle expulse les habitants, il est nécessaire qu'elle les indemnise. Tout d'abord parce qu'elle leur porte un préjudice, deuxièmement parce que ces locataires mis à la porte, ne savent, du jour au lendemain, où aller se loger. Encore faut-il admettre qu'ils aient la possibilité de trouver des logements qui conviennent. Mais que dire si l'on se trouve en présence de gens qui ne trouvent pas dans la commune des immeubles pour se loger, ou du moins qui ne sont pas dans leur prix ?

Ils se trouveraient dans la situation de personnes supportant les fautes que d'autres auraient commises. Ils n'auraient donc droit à aucune indemnité ? C'est ce que la Chambre n'a pas admis. Elle leur a accordé une indemnité de la valeur d'un trimestre.

L'article 4 a trait aux plus-values qu'acquièrent certains immeubles du fait de l'expropriation et de l'exécution des travaux d'assainissement.

« Lorsqu'un immeuble ayant fait l'objet d'un arrêté
« ordonnant des travaux ou prescrivant l'interdiction
« d'habitation, conformément aux dispositions des
« articles 12 et suivants de la loi du 19 février 1902,
« se trouvera compris dans une expropriation pour
« cause d'utilité publique, et que les délais impartis
« au propriétaire seront expirés au moment où inter-
« viendra le jugement d'expropriation, l'indemnité
« devra être calculée d'après les dispositions de la pré-
« sente loi.

« Inversement, lorsque dans un groupe d'immeubles
« ou un quartier exproprié en conformité des disposi-
« tions de la présente loi, se trouvera compris un im-
« meuble sur la valeur vénale duquel les experts dési-
« gnés à l'article 4 de la dite loi auront admis qu'il n'y
« a pas de déduction à opérer pour cause d'assainisse-
« ment, la fixation de l'indemnité par le jury aura lieu
« conformément aux dispositions de la loi du 3 mai
« 1841. »

C'est donc une appréciation d'espèce que les experts auront à formuler et c'est sur leur rapport que le jury appliquera ou la loi d'expropriation d'utilité publique du 3 mai 1841, ou la nouvelle loi pour cause d'insalubrité.

Art. VII. — « La décision du jury et l'ordonnance
« du magistrat directeur peuvent être attaqués, soit
« par la commune, soit par les intéressés, par la voie
« du recours en cassation dans les conditions pré-
« vues aux articles 42 et suivants de la loi du 3 mai
« 1841 et en outre pour violation ou insuffisante
« observation des règles contenues dans les articles
« précédents. »

C'est la reproduction du projet de la commission qui était l'article 6. Le jury omnipotent avec la loi du 3 mai 1841 pour l'estimation du chiffre de l'indemnité est limité par le rapport des experts. Il doit pour évaluer l'indemnité tenir compte des données émises. Cependant comme on craignait trop son

indépendance on a voulu avoir une meilleur façon de le rendre plus juste, et c'est l'institution d'un recours en cassation qui doit en être la garantie.

L'article VIII détermine l'époque où les travaux d'assainissement doivent être exécutés par la commune.

« La commune qui sera entrée en possession
« d'immeubles, groupes d'immeubles ou quartiers
« dont l'expropriation aura été prononcée dans les
« conditions déterminées par la présente loi, pourra
« surseoir à leur évacuation et à leur démolition
« pendant un délai qui n'excédera pas deux ans,
« lorsque le comité de patronage des habitations à
« bon marché dont l'avis devra de nouveau être
« demandé, aura déclaré que sur le territoire de la
« dite commune ou à proximité il n'existe pas un
« nombre de locaux suffisant pour louer à des prix
« comparables les habitants de ces immeubles, groupes d'immeubles ou quartiers. »

Une longue discussion s'est produite à propos de cet article. Tout d'abord M. Vaillant prétendait que le nouvel avis du Comité de patronage des habitations à bon marché ne donnait pas la garantie suffisante. En effet, disait-il, dans le projet de la commission on consultait le Comité des habitations à bon marché après l'expropriation mais avant l'exécution des travaux ; s'il n'y avait pas de constructions suffisantes pour loger les habitants expulsés des immeubles

expropriés, la commune devait surseoir. Dans le nouveau projet modifié, on surseoit bien à l'exécution des travaux mais seulement pendant un an. M. Vailant demandait que la commune ne détruise les habitations expropriées qu'autant que des habitations nouvelles soient construites pour remédier à la pénurie des logements. On a donné une demi satisfaction à l'auteur de l'amendement en prolongeant le délai de un an à deux ans.

Dans le second paragraphe, sans vouloir entrer dans la question de savoir si les municipalités devaient construire elles-mêmes ou confier ce soin à des sociétés privées, on a abordé la question de savoir à quel endroit se ferait la reconstruction.

On s'est demandé si les travaux d'assainissement terminés il fallait construire des maisons ouvrières sur les terrains expropriés, ou s'il ne convenait pas de les édifier à la périphérie dont les terrains sont moins chers. Il arrive souvent que les terrains assainis se trouvent au centre de la ville, et que leur valeur est parfois très considérable. Peut-on dans ce cas, obérer les finances de la commune et ne vaut-il pas mieux acheter des terrains et construire ou faire construire des maisons à la périphérie ?

Cesont des cas d'espèce qui seront à envisager. En principe s'il est possible de reconstruire sur place, il ne faut pas hésiter. C'est d'ailleurs une question que nous chercherons dans une quatrième partie; nous

y envisagerons les avantages et les inconvénients qui pourront résulter de savoir s'il vaut mieux étendre les villes, dégager le centre et faciliter ainsi l'assainissement.

Quant à l'application de cette loi l'*article 9* dit « qu'un « règlement d'administration publique déterminera « les conditions d'application à la présente loi, notamment les conditions dans lesquelles il sera procédé « à l'enquête publique prévue par l'article 3.

« Ce règlement d'administration publique sera rendu « dans le délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi. »

Enfin un dixième article décide qu'un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application aux colonies d'Algérie, Guadeloupe, Martinique et Réunion.

Telle est la loi que la Chambre vient de voter, qui modifie sur certains points le projet présenté par la commission.

Il faut reconnaître que le projet de loi de M. Siegfried avait pris le contre-pied de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Autant cette loi semblait propice aux propriétaires, autant le projet de loi, restreignait leurs droits, même jusqu'à ne leur accorder aucune possibilité de se défendre contre les communes et le préfet.

En somme trois modifications importantes ont été apportées par la Chambre au projet de la Commission.

Tout d'abord en ce qui concerne l'initiative donnée aux communes, elle a restreint leur pouvoir, en ce sens que le préfet doit avoir l'avis du Comité de patronage des habitations à bon marché, constatant qu'il y a ou qu'il n'y a pas de maisons suffisantes pour loger les habitants expulsés.

C'est une garantie pour les intéressés qui vient d'apparaître. La commune peut à la légère prendre l'initiative d'un plan d'amélioration; elle ne se rend pas toujours un compte exact des résultats de l'expropriation soit pour les habitants, soit pour les finances de la commune elle-même.

L'autre modification importante consiste dans la possibilité qui est donnée à tout intéressé, c'est-à-dire à tout propriétaire et à tout contribuable, d'avoir un recours contre l'arrêté de cessibilité du préfet ordonnant l'expropriation.

En effet la commission donnait pleins pouvoirs au préfet pour apprécier s'il y avait lieu de prendre en considération la délibération du Conseil municipal. Aucun recours n'était possible contre son arrêté, sauf le recours de droit commun.

Cette autorité dont les décisions étaient sans appel, mettait les propriétaires dans une situation tout à fait précaire devant l'administration. La Chambre n'a pas voulu que les intéressés soient à la merci de cette décision et leur a accordé un recours au ministère de l'Intérieur.

Elle a accordé en outre aux propriétaires de forcer la commune à prendre les mesures nécessaires pour faire les travaux d'assainissement et dans les délais prescrits.

Enfin on a tenu compte tout spécialement des locataires que le plan d'expropriation ou plutôt l'exécution des travaux allait jeter à la rue.

Elle a voulu voir qu'un dommage leur était causé, qu'ils ne devraient pas être tenus comme responsables de l'état des choses existant.

C'est pourquoi elle leur a accordé une indemnité pouvant aller de 30 francs à 100 francs, c'est-à-dire de la valeur d'un trimestre.

En apportant ces modifications au projet de la commission, la Chambre a tenu à concilier les deux principes; d'abord l'hygiène et ensuite la propriété.

Elle a limité les droits des propriétaires dans de justes proportions, mais elle n'a pas voulu que les droits individuels soient à la merci de l'arbitraire.

Combien nous sommes loin de cette loi de 1841 qui régit l'expropriation.

Tout d'abord les délais sont diminués, la procédure est simplifiée, l'application de l'indemnité est déterminée suivant des moyens d'espèce et ne dérive plus du chiffre apparent du revenu.

Le jury à son tour n'a plus cette compétence, il ne peut juger et apprécier que suivant certaines règles précises. Il est limité dans son appréciation

et dans son évaluation. De plus un recours à la cour de Cassation est constitué contre sa décision.

Vis à vis des propriétaires, plus d'indemnité scandaleuse, plus de prime à l'insalubrité, mais bien « la juste indemnité » que la loi de 1841 prétendait déterminer.

Plus de possibilité d'avoir un tour de faveur, plus de droit de préemption. C'est le droit commun qui subsiste.

Mais si des abus ont été détruits, si des droits semblent avoir diminué, en revanche des devoirs nouveaux s'imposent aux communes. On leur a accordé des pouvoirs plus étendus, mais elles ont à faire face à des obligations plus nombreuses et plus graves qui se résument en une idée très simple :

La nécessité d'assainir les villes en détruisant les causes d'infection et en améliorant les conditions d'hygiène.

La nouvelle loi que la Chambre vient de voter et que le Sénat, croyons-nous, approuvera à son tour, donne aux municipalités la possibilité d'être utile à la santé publique.

En tout cas beaucoup d'entre les hygiénistes les attendent dans leur œuvre et leur bon vouloir, heureux d'apprécier les résultats qu'elles auront fait acquérir et confiant dans le but qu'elles espèrent obtenir.

QUATRIÈME PARTIE

RÈGLEMENTATION DE L'EXTENSION DES VILLES

Nous avons montré un côté de la question lorsque nous avons parlé de la nécessité d'une loi d'expropriation pour cause d'insalubrité. Il est certain que son application sévère donnera des résultats probants ; les municipalités désireuses d'arriver à la suppression des taudis, des quartiers insalubres, ne pourront plus se plaindre que la législation est impuissante pour leur venir en aide. La nouvelle loi d'expropriation leur donnera toute facilité pour faire des travaux de grande envergure.

Mais il ne suffit pas de détruire, il faut aussi reconstruire ; il faut faire disparaître l'insalubrité, mais il faut aussi l'empêcher qu'elle se renouvelle sinon sous d'autres aspects, dans le même lieu, mais encore aux environs. Toute loi, et à plus forte raison toute loi sanitaire doit empêcher, mais surtout doit prévoir et je dirai même tel est son principal but.

Or si nous examinons la nouvelle loi d'expropria-

tion qui sera probablement votée par le Sénat, si ce dernier n'y apporte pas des modifications, ou plutôt ne l'envisage pas sous un jour plus vaste, nous ne voyons pas qu'elle s'occupe des conséquences qui pourront découler de son application.

Sans doute elle aura le grand avantage que nous avons montré et sur lequel nous avons insisté, celui de faire la place nette, de débayer le terrain. Mais encore faut-il empêcher que par la suite, des situations semblables se reproduisent. Certainement il est nécessaire de construire des habitations à bon marché, salubres, conformes à l'hygiène ; mais il ne faut pas que ces constructions se fassent en dépit du bon sens. Il y a des facteurs nombreux qui doivent entrer en considération et notamment celui d'une idée générale, idée d'ensemble qui préside à ces nouveaux travaux.

Quel résultat aura-t-on atteint lorsque l'expropriation d'un quartier aura été ordonnée, lorsque les travaux d'assainissement auront été exécutés, si l'on construit des habitations qui peuvent être en elles-mêmes salubres, mais qui par leur situation, leur orientation, leur entassement, empêchent l'air de circuler, la lumière d'y parvenir, en un mot s'il n'y a pas un plan d'ensemble non seulement pour le moment présent, mais encore pour l'époque, il est vrai incertaine, mais aussi possible, où les villes s'étendront en surface.

Que faire si l'on permet la construction des maisons d'une façon désordonnée ; on sera un jour amené à

les démolir, pour exécuter un plan d'aménagement. Pourquoi donc ne pas le prévoir ?

Or rien en France n'existe en vue d'obliger les communes, du moins celles qui ont une certaine importance, à faire un plan d'ensemble.

Tous les pays étrangers ont dans leur législation des lois, qui imposent cette obligation aux communes.

En Allemagne, il existe la loi prussienne de 1875.

En vertu de cette loi les Conseils municipaux sont tenus de faire un plan d'extension de leur ville ; ils sont obligés de le soumettre au ministre des Travaux publics. Il y a ensuite des réglementations spéciales qui sont faites par la police au point de vue de la hauteur et de la nature des constructions.

Ce plan prévoit des zones de développement. Naturellement les municipalités ont la possibilité d'acheter des terrains, elles ont même l'obligation de construire des maisons d'habitation à bon marché.

M. Cacheux dans son rapport au Congrès International d'assainissement et de salubrité de l'habitation—Paris 1904—nous cite l'exemple de la ville de Francfort. « Elle a fait l'acquisition autour de son « enceinte, d'une bande de terrain, d'une étendue « suffisante pour y élever des constructions nécessaires aux besoins de ses habitants, pendant une « vingtaine d'années, puis en a fait le lotissement au « moyen de rues commerciales et d'habitations établies et aménagées suivant leur destination. Puis

« après avoir divisé le terrain en zones, de façon à
« grouper les constructions du même genre et éviter
« d'avoir des maisons de cinq ou six étages à côté
« d'hôtels pour familles, elle a remis en vente tout ce
« dont elle n'avait pas besoin pour ses services, la
« construction des maisons de chaque zone restant
« soumise à un règlement spécial imposé aux acqué-
« reurs. »

« Ce système a assuré aux nouveaux quartiers une
« régularité parfaite d'y dépenser l'eau et la lumière,
« d'y favoriser l'assainissement. En effet les condi-
« tions favorables auxquelles elles ont pu acquérir
« les terrains destinés à leur accroissement, l'aména-
« gement méthodique et rationnel qu'elles en ont fait,
« ont permis aux municipalités allemandes qui se sont
« engagées dans cette voie, de mettre à la disposition
« des habitants des terrains de toutes valeurs et ap-
« propriés à toutes les destinations, particulièrement
« des terrains propres à la construction d'habitations
« à bon marché. Un certain nombre de logements
« salubres, commodes, économiques, construits sur
« ces terrains, ont permis d'y attirer la population
« qui occupait précédemment l'intérieur de la ville,
« par conséquent de déblayer les quartiers du centre
« et grâce aux vacances qui s'y sont produites, d'obte-
« nir des propriétaires des conditions de cession bien
« meilleures. »

En Angleterre un article de 1876, interdit aux com-

munes de vendre les espaces libres leur appartenant.

En Suisse également existent des lois réglementant l'extension et l'embellissement des villes. Lausanne, par exemple, depuis 1905 est soumise à l'obligation d'un plan d'extension indiquant les espaces libres de la ville et de ses environs.

Interdiction est faite d'y bâtir des constructions pendant six mois, une enquête est ordonnée.

Le plan a été soumis à l'approbation du Conseil d'Etat du canton de Vaud qui interdit pendant une durée de vingt ans de construire sur les voies susceptibles de devenir propriété publique.

La commune a toute latitude de choisir le moment pour l'exécution du plan. Cependant si les propriétaires riverains veulent prendre à leur charge 60 % du cout des travaux la ville est obligée dans les deux ans de commencer les travaux et de les poursuivre sans interruption.

Les exemples des pays étrangers pourraient encore être donnés.

Il convient même de dire qu'en France, il y a eu des lois ou règlements en vue de l'extension et de l'embellissement des villes. En effet au xv^e siècle il existait un fonctionnaire préposé à cet effet. Il s'appelait « le maître des œuvres de maçonnerie et pavement de la ville ». Tous les projets lui étaient soumis.

Plus récemment on trouve des restrictions imposées aux propriétaires pour la construction des mai-

sons, au point de vue de leur style. Cette réglementation n'existe d'ailleurs que pour certaines rues, par exemple, le Rond-Point des Champs-Élysées, l'avenue du Bois de Boulogne, le Parc Monceau. Tout cela afin de donner un cachet artistique à ces avenues.

Il conviendrait de généraliser en France ces mesures particulières. Une loi réglementant l'extension serait nécessaire. Un projet en ce sens a été déposé par M. Charles Beauquier, député, le 15 avril 1909 et le 5 juillet 1910 pour imposer aux villes l'obligation de dresser des plans d'extension et d'embellissement. Voici d'ailleurs l'économie du projet.

« Toute commune de plus de 10.000 habitants sera
« tenue d'établir un plan d'extension et d'embellissement.

« Ce plan déterminera les emplacements des jardins publics, squares, parcs, et espaces libres, fixera
« la largeur des rues, leur direction, leur orientation,
« le mode de construction des maisons et d'une façon
« générale établira toute servitude hygiénique et
« artistique en vue de l'embellissement et de l'assainissement de la ville.

« Ce plan dressé par les soins des services municipaux sera soumis à l'approbation du bureau départemental d'hygiène et de la commission des sites et monuments naturels, institués dans chaque département. En outre il appartiendra à chacun de formuler les observations et oppositions qu'il jugera con-

« venable. A cet effet il sera ouvert pendant un délai
« d'un an à la mairie de la commune intéressée un
« registre public où les observations seront consi-
« gnées. Le plan définitivement dressé, sera reconnu
« d'utilité publique par décret du Conseil d'Etat.

« Si dans les cinq ans après la promulgation de la
« loi, une municipalité n'a pas établi de plan d'ex-
« tension et d'embellissement, il en sera dressé un
« sur l'initiative du préfet. Ce plan sera rendu public
« et signifié à la municipalité.

« Ce plan est exécutoire pendant trente ans et
« renouvelable ; il peut être modifié. »

Il nous semble qu'il n'y aurait pas de grande difficulté à voter cette loi ; l'exemple des législations étrangères prouvent qu'elle est nécessaire ; de plus certaines villes en France comme Agen ont fait des plans d'extension.

Un député du Parlement Anglais définissait ce que l'on attend de cette loi d'extension. « C'est la
« délimitation et l'ordonnancement des nouveaux
« quartiers susceptibles de s'ouvrir et de nouveaux
« territoires susceptibles d'être annexés à la com-
« mune. Un plan d'extension règle la direction, la
« largeur, la nature et le caractère des rues, la situa-
« tion des espaces libres et même définit le carac-
« tère des constructions qui devront être établies dans
« certains quartiers. »

Nous nous rendons compte de la difficulté qu'il y

a à établir un plan d'extension. Il variera suivant chaque commune, car il faut tenir compte de l'état des lieux. Cependant il sera plus facile de faire le nécessaire dans les villes d'ordre secondaire car la spéculation n'est pas très grande et la valeur des terrains n'est pas sujette à de brusques mouvements en avant.

Il convient en tous cas dans ces plans d'obtenir la suppression des cours et des courettes fermées. Comme le disait M. Rey au Congrès d'Agen 1909 « la cour
« doit être une portion de rue : un réservoir qu'il
« est nécessaire de mettre en communication cons-
« tante avec les canaux naturels de la ville qui sont
« les rues, et où l'on circule librement. En soudant
« les cours de l'habitation à la voie publique, la
« ventilation pourra être obtenue sur toutes les façade
« des de l'habitation. Pour la lumière et sa pénétra-
« tion dans une ville, la grande question est de savoir
« bien orienter les rues et les bâtiments ».

De toute façon même si l'on n'a aucune raison de croire qu'une ville prendra de l'importance et par suite de l'extension, il est nécessaire de prévoir, et de plus, rien ne prouve que cette extension ne soit à son tour un regain d'activité.

L'on peut même ajouter sans être paradoxal que le tracé du plan d'extension est d'une importance plus considérable que les percements nouveaux qui sont effectués dans les vieux quartiers.

« Prévoir les plans d'extension, c'est construire
« le squelette de la cité future que la vie viendra
« peu à peu animer. »

Pourquoi les villes s'obstinent-elles à moderniser le noyau central, au lieu d'inviter la population ouvrière à accepter l'habitation à la périphérie ? Pourquoi ne pas laisser le centre aux affaires, au commerce et habiter les environs. Sans doute on ne peut du jour au lendemain exécuter ce plan, il faut agir avec méthode, par étapes, faire comprendre les avantages qui pourraient en résulter pour la santé et pour l'hygiène ; il convient de diriger ce mouvement, et bien conduit il doit arriver à cette réalisation.

Dans cette extension des villes, dans la création des nouveaux quartiers il faut prévoir des espaces libres, des parcs, des jardins, des réservoirs d'air.

Il faut, avons-nous montré, prévoir, mais prévoir avec méthode, et dans un plan général, ne pas se contenter d'exécuter certaines améliorations. « Il ne suffit
« pas de construire certains égouts sans se préoccuper
« suffisamment ce qu'ils transportent, il ne suffit pas
« d'avoir un peu d'eau potable, il ne suffit pas de
« refouler vers les campagnes les ordures ménagères
« d'une ville, il ne suffit pas de faire quelques nouvelles
« percées dans les anciens quartiers et prescrire pour
« quelques propriétés notamment insalubres, des travaux éphémères. Il faut savoir si en résolvant ces
« questions séparément les unes des autres, on n'aboutit

« tit pas à des mesures incohérentes destinées à éten-
« dre toujours plus loin l'infection. Ce qu'il faut c'est
« résoudre dans son entier et non en partie le pro-
« blème qui consiste à prendre et à éloigner de la
« ville tous les déchets qui sortent de chaque maison,
« de chaque rue, de chaque quartier; à les épurer en
« les transformant et en détruisant tous les germes
« nocifs et ensuite par des mesures générales et métho-
« diques, procéder à l'assainissement des maisons
« elles-mêmes et prévoir pour l'avenir l'extension,
« dans des conditions parfaites, des habitations futu-
« res. »

Il est donc nécessaire de ne pas traiter séparément chacune des parties mais les considérer comme un tout, un bloc, et les réaliser en même temps.

Sans doute tous ces travaux ne se font pas à la légère, il y a aussi la question financière qui est à envisager. C'est d'ailleurs la raison souvent vraie, mais souvent invoquée à tort que donnent les municipalités pour ne pas exécuter les travaux nécessaires.

De plus beaucoup de personnes s'imaginent que ces dépenses d'assainissement sont un luxe qu'il n'est pas toujours urgent de se permettre. Ils ne se rendent pas compte des sommes considérables d'argent qu'il faut dépenser pour soigner les malades, et aussi la perte considérable de capital social qu'occasionnent les maladies contagieuses.

Les villes qui ont réalisé tous ces travaux d'ensem-

ble, ont réalisé des bénéfices considérables. Leur mortalité s'est abaissée, la natalité s'est relevée, conséquence du bien-être fourni aux habitants.

Il faut remédier à cet entassement des villes, aux constructions accolées les unes aux autres, avec des rues étroites, sinueuses, sans air ni lumière. On comprend cette situation à l'époque où les villes étaient entourées de remparts, destinés à les défendre contre les assauts répétés de l'extérieur. Mais du jour où cette vie féodale a disparu, où les facilités nouvelles de vie par la création des communications ont réalisé un bien être supérieur, il n'y a plus à invoquer des questions de défense, il n'y a plus aucun intérêt à diminuer l'étendue d'une ville, il faut au contraire l'étendre.

La question est complexe et ne peut se résoudre que lentement. Sans doute on peut objecter que transplanter un ouvrier du centre à la périphérie n'est pas toujours chose facile. Souvent cette famille peut avoir dans le quartier duquel on l'expulse, son travail, en tous cas ses souvenirs.

On peut répondre qu'il est du plus haut intérêt d'offrir des logements ouvriers dans la banlieue, dans des endroits où l'espace sera plus large, où l'air sera plus abondant. Du jour où les ouvriers qui habitent le centre, auront des locaux à la périphérie, infiniment plus sains et plus salubres, avec des facilités de communication très nombreuses, nous croyons

que ce jour là nous verrons cette émigration.

La question est posée, elle se pose en France pour les villes, comme elle s'est posée à l'étranger. Espérons qu'une loi vienne remplir cette lacune et que les résultats couronnent les efforts de ceux qui se sont adonnés à cette tâche.

En combinant les lois d'hygiène existantes, en précisant et en étendant les pouvoirs des municipalités, en ce sens, les questions d'assainissement et de salubrité doivent progresser et donner les résultats que l'on attend.

Vu : le Président de la Thèse,
LARNAUDE

Vu : le Doyen,
P. CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD

BIBLIOGRAPHIE

- ARNOULD. — Eléments d'hygiène.
- BADOIS. — Assainissement de Paris et des grandes villes.
- BERTHELEMY. — Droit administratif.
- BENOIT-LEVY. — Cités jardin en Amérique.
- BELLAMY, TUROT. — Habitations à bon marché.
- BOVERAT. — Socialisme municipal en Angleterre.
- CACHEUX. — Conditions pour l'obtention du certificat de salubrité.
- COSTE. — De l'indemnité d'expropriation.
- CHEYSSON. — Enquête sur l'habitation.
- DANTONY. — Pouvoirs du maire en matière d'hygiène.
- FILLASSIER. — Détermination des pouvoirs publics en matière d'hygiène.
- FUSTER. — Aide sociale.
- GAYET. — Question de l'hygiène et le droit de propriété.
- GARNIER. — Législation Anglaise sur la salubrité de l'habitation.
- JOURDAN. — Législation sur les logements insalubres.
- JUILLERAT. — Le Casier sanitaire des maisons.
- LE NON DE FOURTEAUVILLE. — De la protection de la santé publique.
- LECOMTE. — Contribution au Congrès national de la propriété bâtie.
- MONTET. — Etude sur le socialisme municipal Anglais.
- MONOD. — La santé publique.
- MILLAS. — Droits de l'hygiène vis-à-vis de la propriété.

NIVART. — Organisation et pouvoirs de l'administration en France et en Angleterre en vue d'assurer la salubrité de l'habitation et lutter contre la propagation des maladies transmissibles.

TURD ET BELLAMY. — Surpeuplement et habitation à bon marché.

STRAUSS. — Assainissement des villes.

STRAUSS ET BAULEZ. — Habitations à bon marché.

THOMAS. — Espaces libres et fortifications à Paris.

TRÉLAT. — Hygiène urbaine.

En France

Loi du 3 mai 1841.

Loi du 13 avril 1850.

Décret du 26 mars 1852.

Loi du 15 février 1902.

Projet Delory 26 octobre 1903.

Premier projet Siegfried 3 juin 1904.

Projet Morlot 6 avril 1906.

Deuxième projet Siegfried 18 novembre 1910.

Projet Beauquier 5 juillet 1910.

En Angleterre

Public Health Act 11 août 1875.

Housing of the Working Classes Act 18 août 1890.

Act du 8 août 1906.

Publications

Congrès de Montpellier 1905.

Congrès de Nancy 1906.

Congrès de Lyon 1907.

Congrès d'Agen 1909.

Congrès de Marseille 1910.

Revue d'Economie Politique.

Réforme Sociale.

Aide Sociale.

Economiste Français.

Bulletin de l'offre internationale du Travail.

Bulletin de l'Alliance d'hygiène Sociale.

Bulletin Officiel municipal de la ville de Paris.

Publications du Ministère du Travail.

Répertoire Dalloz.

Journal Officiel.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION. — <i>Maisons insalubres et surpeuplement causes des mauvaises conditions d'hygiène.</i>	8

PREMIÈRE PARTIE

<i>Lois existant en France sur la salubrité de l'habitation.</i>	25
I. — Loi du 3 mai 1841.	25
II. — Loi du 13 avril 1850.	31
III. — Décret du 26 mars 1852.	35
IV. — Loi du 15 février 1902.	36

DEUXIÈME PARTIE

Législation Anglaise	47
Loi du 18 août 1890. Housing of the Working Classes Act.	51

TROISIÈME PARTIE

<i>Propositions en France pour modifier la législation actuelle</i>	75
CHAPITRE PREMIER. — Proposition Delory	75
CHAPITRE II. — Projet de la commission de l'Adminis- tration générale, départementale et commu- nale des cultes et de la décentralisation. Rap- porteur Morlot	84
CHAPITRE III. — Proposition Siegfried	90

QUATRIÈME PARTIE

Réglementation de l'extension des villes	129
Proposition Beauquier	134

